

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj)

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

भारतीय राजनीति का विकास और संविधान

[मई १९६० तक भारतीय-संविधान के विकास के विवरण सहित]

U. G. C. TEXT BOOK

लेखक

चन्द्रकला मित्तल, एम० ए०

नेमिशरण मित्तल, एम० ए०

प्राध्यापक व अध्यक्ष, राजनीति विभाग भद्रवाल (डिग्री) कॉलेज, जयपुर

[भू० पू० प्राध्यापक एस० एम० कॉलेज, चन्दौसी (उ० प्र०)

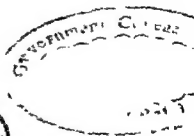
तथा

मेड जी० बी० पोद्दार कॉलेज, नवलगढ़ (राजस्थान)]



विद्या भवन

पुस्तक प्रकाशक जयपुर



प्रकाशक—विद्या भवन, चौड़ा रास्ता, जयपुर

सर्वाधिकार लेखको के आधीन

प्रथम संस्करण १९६०

मूल्य आठ रुपये पचहत्तर नये पैसे मात्र

मुद्रक—नेशनल प्रिंटिंग प्रेस, जयपुर

उस 'माँ' को

जिसने अपने दूध में 'भारत' का प्यार घोलकर पिलाया

और

उस 'पिता' को

जिसने 'भारत' क्या है यह ज्ञान देकर उस पर मर मिटना सिखाया

श्रद्धा का यह प्रसून

सादर समर्पित



भारत एक महान देश है, उसकी अपनी एक प्राचीन संस्कृति है, एक दीर्घ इतिहास है और उदात्त परम्परायें हैं। उसकी राजनीति के विकास का सही-सही अनुसरण करना तथा उसके संविधान का सम्यक् विश्लेषण एक दुर्लभ कार्य है। यह जानते हुए भी हमने उस दिशा में यह अत्यन्त नम्र प्रयास किया है।

भारतीय राजनीति का विकास और संविधान भारत के प्रायः सभी विश्व-विद्यालयों के स्नातक और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों में सम्मिलित किया गया है। हमें आशा है कि भारत के हिन्दी भाषी विद्यार्थी इस पुस्तक के द्वारा अपने प्यारे देश भारत के नूतन और पुरातन दोनों स्वरूपों को समझने में सहायता पा सकेंगे। मुख्य बात यह है कि हम भारत को अधिकाधिक समझ सकें, निष्पक्षता के साथ उसे पहचानने की चेष्टा करें, तथा उसे हृदय से अधिकाधिक प्यार करना सीख जायें।

हमारा संविधान यद्यपि लिखित है तथापि उसका विकास बहुत तेजी के साथ और असाधारण गति से हो रहा है, पुस्तक के लेखन और प्रकाशन काल में ही इतने विज्ञान और महत्वपूर्ण परिवर्तन और संशोधन हुए हैं कि यह कहना कठिन हो गया है कि जिस दिन यह पुस्तक पाठकों के हाथों में पहुँचेगी उस दिन तक के सांविधानिक विकास का व्यौरा उन्हें दे सकेगी, तथापि हमने यह चेष्टा की है कि मई १९६० के प्रथम सप्ताह तक होने वाले सांविधानिक विकास को इस पुस्तक में गृहित कर लिया जाये।

राजनीति-विज्ञान के नम्र विद्यार्थी होने के नाते हमें जो आनन्द इस पुस्तक की रचना में प्राप्त हुआ है उसे हम अपने श्रम का सन्तोषकारक पुरस्कार मानते हैं। हम यह आशा करते हैं कि यह पुस्तक अपने पाठकों के लिये अच्छी सहायक और मित्र सिद्ध हो सकेगी तथा उनको ज्ञान-साधना में उतना ही समाधान-कारक योग दे सकेगी जितना कि इसने हम प्रदान किया है।

पूर्ण में से पूर्ण को निकाल लेने पर भी पूर्ण ही शेष बचता है, तिस पर भी हमारी यह वृत्ति तो हमारी ही तरह अपूर्णताओं से भरी हो सकती है, अतः हम उन सब मित्रों के ऋणी होंगे जो कृपा करके इसकी न्यूनताओं, गलतियों और असंगतियों की ओर हमारा ध्यान दिलायेंगे।

जिन विद्वानों की बहुमूल्य वृत्तियों से सहायता ली गई है उन सबका उल्लेख हमने यथास्थान कर दिया है। उन सबके प्रति हम ज्ञान-ऋण स्वीकार करते हुये अपने प्रणाम निवेदित करते हैं।

बुद्ध पूर्णिमा, १९६०

जयपुर

चन्द्रकला मिश्र एम. ए.

नेमिचरण मिश्र एम. ए.

विषय-क्रम

अध्याय १

१७-३२

भारतीय राजनीति का उत्कर्ष और अपकर्ष

वैदिकयुग, चाणक्य से अशोक, अशोक से योरी, योरी से क्लाइव, क्लाइव से डलहौजी, प्रथम स्वाधीनता सपना ।

अध्याय २

३३-६५

राष्ट्रीय चेतना का पुनर्जागरण

भारत की एकता, ब्रिटिश साम्राज्यवाद का गयत दावा, पुनर्जागरण में सहायक तत्व—(१) १८५७ की क्रांति की असफलता, (२) धार्मिक व सामाजिक पुनर्जागरण, (३) अंग्रेजों द्वारा भारत का आर्थिक शोषण, (४) देश का राजनीतिक एकीकरण, (५) सरकारी नौकरियों में पक्षपात, (६) अंग्रेजी शिक्षा व विदेश गमन, (७) समाचार पत्रों का प्रसार, (८) लिटन का कुशासन, (९) इलबर्ट बिल आन्दोलन, (१०) संसार की क्रांतियाँ, (११) भारतीय राष्ट्रीय महासभा का जन्म, कांग्रेस के पिता, कांग्रेस का प्रारम्भिक लक्ष्य ।

अध्याय ३

६६-१३०

स्वाधीनता संघर्ष और राष्ट्रीय राजनीति

स्वाधीनता संग्राम के इतिहास में काल विभाजन . सगठन और सुधारकाल—उग्रदल का निर्माण, नम्र-दल का पक्ष, कांग्रेस और सरकार में अनवरत, विद्रोह की दिशा में; औपनिवेशिक स्वराज्य की माँग और संघर्ष के चिह्न—उग्र और नम्र दलों में मत-भेद, गांधीजी का भारत आगमन, श्रीमति ऐनी बेसेन्ट का भारतीय राजनीति में प्रवेश, युद्ध और दमन, सख्तनऊ अधिवेशन, युद्ध में सहायता, क्रान्ति की दिशा में—उदारदल का जन्म, चम्पारन में तपस्या (गांधीजी द्वारा), रौलट समिति, कांग्रेस का दिल्ली अधिवेशन, रौलट बिल और ऐक्ट, ६ अगस्त में जलियान वाला बाग तक—महान बलिदान, सिलाफत का प्रश्न, मिटो माले सुधार और १९१६ का भारत शासन अधिनियम, असन्तोष और असहयोग—ग्रहस्थात्मक असहयोग का कार्यक्रम, आंदोलन और दमन, गांधीजी की गिरफ्तारी, स्वराज्य पार्टी, गांधीजी की बीमारी और रिहाई, साइमन कमिशन, जवाहरलाल नेहरू, नरकत्ता काशेस और गांधीजी, वाइसराय की पकतूबर घोषणा, पूर्ण स्वराज्य का संकल्प—ब्रिटेन में मजदूर दल की विजय, गांधी इरविन मेट, पूर्ण स्वराज्य का लक्ष्य घोषित, पुनः असहयोग के पथ पर, सरकार को एक घोर मौका, दादी अमियान—नम्र सत्याग्रह, गांधीजी बन्दे बना लिये गये, सपू जयकर

के सन्धि प्रयास, प्रथम गोलमेज सम्मेलन, कार्यसमिति की बैठक और प० मोतीलाल नेहरू की मृत्यु, गांधी डरविन संधि, द्वितीय गोलमेज सम्मेलन, फिर से सत्याग्रह, उपवास और पूनासंधि गांधीजी ने फिर सत्याग्रह किया, फिर से विधानमण्डलो में, गांधीजी का कांग्रेस त्याग, तृतीय गोलमेज सम्मेलन, मुस्लिम लीग-पाकिस्तान की मांग, १९३६ और १९३७ की हलचल, १९३७ के निर्वाचन और प्रत्येक म उत्तरदायी शासन, कांग्रेस की शर्तें, सरकार कांग्रेस की शर्तें स्वीकार करती है, कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल, मुस्लिम लीग की स्थिति, युद्ध का प्रश्न और कांग्रेस द्वारा पद त्याग, कांग्रेस द्वारा सहयोग का प्रस्ताव, व्यक्तिगत सत्याग्रह, साम्यवादी दल सरकार के साथ, क्रिप्स मिशन, क्रिप्स योजना अस्वीकृत, सी० राजगोपालाचारी की सलाह, गांधीजी फिर से नेता, श्वेतपत्र और बापू का उपवास, गांधीजी छूट गये, चर्चा, विभाजन और स्वराज्य—गांधी जिन्ना मेट, शिमला सम्मेलन, ब्रिटेन में थम दल की जीत भारत में चुनाव, आजाद हिंद फौज और नौसैनिक बिद्रोह, कैबिनेट मिशन, अन्तरिम सरकार की स्थापना, संविधान निर्मात्री परिषद, भारत विभाजन की घोषणा, १५ अगस्त १९४७, भारतीय राजनीति पर महात्मा गांधी का प्रभाव—खुली राजनीति, रचनात्मक कार्यक्रम, अहिंसा, हृदय परिवर्तन, जनसम्पर्क, मेरा भारत, राष्ट्र जागरण, भारतीय राजनीति में हिंसक क्रांति के तत्त्व—हिंसक क्रांति के प्रणेता, कारकारी पड़वन्ना, सरदार भगतसिंह, शहीद यतीन्द्रनाथ दास चन्द्रशेखर आजाद, नेताजी सुभाषचन्द्र बोस, भारतीय राजनीति में सांप्रदायिकता का विषय—फूट डालो और राज्य करो, दो राष्ट्रों का सिद्धान्त, तीन गोली : रक्त की धार ' आग बुझ गई ।

अध्याय ४

१३१-१६२

स्वाधीनता के पश्चात्

समस्याएँ, कांग्रेस के लक्ष्यों का विकास (१९४७ के बाद) अवादी अधिवेशन और समाजवादी दल के समाज की स्थापना का संकल्प, अवादी से अमृतसर, इन्दौर अधिवेशन और समाजवाद की घोषणा, नागपुर में सहकारी कृषि का निश्चय, विदेश-नीति, अन्य राजनीतिक दलों की स्थिति—कम्युनिस्ट पार्टी, प्रजा समाजवादी दल, हिंदू राजनीतिक दल, राज्य पुनर्गठन, सुभाषचन्द्र का निवारण, भूमि व्यवस्था में क्रांतिकारी कदम, योजनावद्ध प्रगति, सामुदायिक विकास कार्यक्रम, समाज कल्याण, युवा संगठन, राष्ट्रीय सीमाओं का प्रश्न, घातक प्रवृत्तियाँ, राष्ट्रीयकरण, अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति—भारत की नीति, पंचशील, विदेशी अतिथि ।

खण्ड : २, भारत का सांविधानिक विकास

अध्याय ५

१६५-१७१

भारत की सांविधानिक परम्परा

प्राचीन संविधानों का वर्गीकरण, ग्राम शासन, कौटिल्य का अर्थशास्त्र, मुस्लिम काल में सांविधानिक विकास ।

अध्याय ६

१७२-१९१

ब्रिटिश शासनकाल में भारत का साविधानिक विकास

ईस्ट इण्डिया कम्पनी का निरकुश शासन—कम्पनी द्वारा अधिभूत प्रदेश का शासन, कम्पनी के शासन पर ब्रिटिश समद का नियन्त्रण—रेग्युलेशन ऐक्ट, संसोधन-अधिनियम १७८१, पिट्स इण्डिया ऐक्ट, चार्टर का नवीकरण, चार्टर अधिनियम १८१३, १८३३ १८५३, भारत में ब्रिटिश संसद का प्रत्यक्ष शासन—१८५८ का भारत शासन अधिनियम केन्द्रिय और प्रांतीय विधानसभायें तथा मन्त्रिमण्डलात्मक शासन की छाया—१८६१ का भारतीय परिषद अधिनियम, १८६२ का भारतीय विधान परिषद अधिनियम, मिटो मॉर्न योजना और भारतीय परिषद अधिनियम १९०६।

अध्याय ७

१९२-२०८

भारत शासन अधिनियम १९१६

अधिनियम के प्रमुख लक्षण, शासन के तीन केन्द्र भारतमन्त्री और गृह-सरकार—भारत परिषद हार्ड कमिशनर की नियुक्ति भारत की केन्द्रीय सरकार—गवर्नर-जनरल, कार्यकारिणी परिषद, केन्द्रीय विधानमण्डल, प्रान्तों में द्वैध शासन—सरक्षित विषय, हस्तांतरित विषय, गवर्नर का पद और उसकी शक्तियाँ, गवर्नर की कार्यकारिणी परिषद, मन्त्री लोग, प्रांतीय विधान परिषदें, द्वैध शासन की प्रसफलता।

अध्याय ८

२०९-२३७

भारत शासन अधिनियम १९३५

१९३५ के संविधान के जन्म की क्या, भारत की परिस्थिति—भारत का राजनीतिक मानचित्र, दो भिन्न दृष्टिकोण, सांप्रदायिक अभिशाप, प्र ग्रेजो के समर्थक; १९३५ के विधान के प्रमुख लक्षण—विमुद्धत ब्रिटिश मस्तिष्क की उपज, भारत पर ब्रिटिश संसद की प्रभुता का रक्षण, सघ योजना, अनेक सरक्षणों व सीमाओं से घिरा हुआ प्रान्तीय स्वशासन, अन्य प्रमुख लक्षण, नये विधान के अन्तर्गत गृह सरकार का स्वरूप—भारत मन्त्री, भारत-परिषद, भारत कार्यालय, भारत कार्यालय का खर्चा, भारत का हार्ड कमिशनर, भारत की केन्द्रीय सरकार—सघात्मक, स्वरूप, शक्तियों का विभाजन तीन सूचियाँ, सघीय कार्यपालिका, परामर्शदाता, मन्त्रिमण्डल, संघ विधानमण्डल, सघ न्यायालय, प्रांतीय शासन-व्यवस्था—गवर्नर, मन्त्रिपरिषद, प्रांतीय विधानमण्डल, विधानमण्डल की शक्तियाँ व कार्य, प्रांतीय न्याय व्यवस्था, महत्व-पूर्ण गुण।

अध्याय ९

२३८-२५६

स्वाधीनता की ओर

केबिनेट मिशन—पाकिस्तान का प्रश्न, मिशन की सिफारिशें, १६ मई की जमा, अन्तरिम सरकार की स्थापना, लीग द्वारा अमानक हत्याकांड, लीग : सरकार

के भीतर, लन्दन सम्मेलन, संविधानसभा का काम शुरू होता है, भारत का विभाजन, ३ जून की घोषणा, भारत स्वाधीनता अधिनियम-१९४७—अधिनियम का नाम, देशों के नाम और क्षेत्र, गवर्नर जनरल, भारत मन्त्री और उसका कार्यालय, ब्रिटिश संसद की सत्ता, भारत और पाकिस्तान की संसदों को, भारत सम्राट का पद समाप्त, लोकसेवाओं व सेना के ब्रिटिश सदस्यों के हितों की रक्षा, देशी राज्यों को स्वतन्त्रता दे दी गई, स्वतन्त्रता दिवस और सत्ता का हस्तान्तरण, संविधान सभा द्वारा संविधान का निर्माण—संविधानसभा की कल्पना, संविधान सभा का निर्माण ।

खण्ड : ३ स्वतन्त्र भारत का संविधान

अध्याय १०

२६३-३०६

भारतीय संविधान : एक परिचय

संविधान के स्त्रोत—१. संविधान का आलेख, २ भारत शासन अधिनियम १९३५ व १९४७, ३. संसद द्वारा पास किये गये अधिनियम, ४ ब्रिटिश संविधान के कुछ नियम जो भारतीय संविधान के अंग मान लिये गये हैं, ५ संविधान के बारे में न्यायालयों की व्याख्याएँ, ६ सांविधानिक परम्पराएँ । भारतीय संविधान के प्रमुख लक्षण, (१) भारतीय संविधान का लोकतन्त्रात्मक स्वरूप—प्रभुता जनता में निहित की गई है, न्याय स्वतन्त्रता और समानता, व्यक्ति की गरिमा, गणतन्त्रात्मक स्वरूप, मौलिक अधिकारों का समावेश, राज्यनीति के निर्देशक तत्व, व्यापक वयस्क मताधिकार, निर्दिष्ट अवधि के पश्चात निर्वाचन, कार्यपालिका का उत्तरदायित्व, लोकसेवाओं में मुक्त प्रवेश, स्वतन्त्र न्यायपालिका, ग्राम पंचायतें, (२) मूलत लिखित स्वरूप, (३) प्रधानतः निर्मित तथापि विकसित, (४) दुष्परिवर्तनीय—संघीय रचना का प्रभाव, कांग्रेस की छद्मछाया, (५) संघात्माक स्वरूप—संघ के प्रमुख तत्व, अपूर्ण संघ के प्रमुख लक्षण, व्यक्तिशाली संघ-शासन की स्थापना, इकहरी नागरिकता, राज्यसभा की रचना, राज्यों को संविधानी सत्ता नहीं दी गई है, इकहरी न्यायपालिका, राज्यों का निर्माण, प्रवेश और सीमा-परिवर्तन, अखिल भारतीय लोकसेवाएँ, राज्यपाल, संघ सरकार की अधिक शक्ति, अन्य तत्व, (६) संसदात्मक शासन की स्थापना (७) लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना, (८) धर्म निरपेक्षता, (९) विश्वशांति का पोषक । भारत का राजनीतिक मानचित्र । संविधान के संशोधन की प्रक्रिया—राष्ट्रपति द्वारा संशोधन, राज्यसभा द्वारा संशोधन, संसद द्वारा संशोधन, संसद और राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा संशोधन ।

अध्याय ११

३०७-३२६

मौलिक अधिकार

मौलिक अधिकारों की आवश्यकता और उनकी प्रकृति—व्यक्ति साध्य है, बहुमत की निरंकुशता से रक्षा, बहुमत अस्थायी होता है । मौलिक अधिकारों की प्रकृति—सत्ता के हस्तक्षेप से सुरक्षित, सीमित अधिकार, भारतीय एकता के प्रतीक ।

भारत में मौलिक अधिकारों की कल्पना का विकास—विदेशी शासन द्वारा दमन, नेहरू रिपोर्ट, वाग्रेस का प्रस्ताव । दो प्रकार के मौलिक अधिकार—नागरिकों को दिये गये अधिकार, सब व्यक्तियों को दिये गये अधिकार । प्रमुख अधिकार—(१) समानता का अधिकार—वैधानिक समानता, भेदभाव का निषेध, राज्य की सेवाओं में प्रवेश पाने का समान अधिकार, छुआछूत का निवारण, उपाधियों का निषेध; (२) स्वतन्त्रता का अधिकार—मर्क के लिए स्वतन्त्रता, जीवन की स्वतन्त्रता, निवारक बन्दीकरण अधिनियम, (३) शोषण के विरुद्ध अधिकार, (४) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार, (५) सांस्कृतिक व शैक्षणिक अधिकार, (६) सम्पत्ति का अधिकार—व्यक्तिगत सम्पत्ति की सुरक्षा, (७) सांविधानिक उपचारों का अधिकार, अधिकारों का निलम्बन ।

अध्याय १२

३३०-३३८

राज्य के नीति-निर्देशक तत्व

राज्य का मार्गदर्शन, मौलिक अधिकार और नीति-निर्देशक तत्व, नीति के सिद्धान्त, पंचायतों की स्थापना, शिक्षा काम और सहायता, कार्य की न्यायसंगतता तथा मानवीय दशाएँ, जीवन-चेतन आदि की सुविधा, न्याय व्यवस्था, समाज के निर्बल अंगों के लिये, सार्वजनिक स्वास्थ्य का ध्यान, खेती और पशुपालन का विकास, प्राचीन स्मारकों की रक्षा, न्यायपालिका का कार्यपालिका से पृथक्करण, अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा के लिये चेष्टा ।

अध्याय १३

३३९-३४६

संघ और राज्यों का सम्बन्ध

विधायी सम्बन्ध—राज्यसूची के विषयों पर संघ सदन का अधिकार, प्रशासकीय सम्बन्ध—राज्यों पर संघ का नियन्त्रण, जल सम्बन्धी झगड़ों का निपटारा, अन्तर्राज्य परिषद, आर्थिक सम्बन्ध—संघ द्वारा लगाये जाने वाले और राज्यों द्वारा संग्रह किये जाने वाले कर, संघ द्वारा लगाये जाने वाले और इकट्ठा किये जाने वाले परन्तु राज्यों को सौंपे जाने वाले कर, संघ द्वारा लागू किये और वसूल किये जाने वाले कर जो संघ तथा राज्यों के बीच बाँटे जाते हैं, संघ द्वारा संग्रह किये जाने वाले अतिरिक्त कर, पटसन निर्यात शुल्क के स्थान पर राज्यों को अनुदान, कतिपय राज्यों को संघ से अनुदान, कर आरोपित करने वाले विधेयकों पर राष्ट्रपति की पूर्वानुमति, अन्य सम्बन्ध ।

अध्याय १४

३४७-३७५

संघीय कार्यपालिका : राष्ट्रपति

राष्ट्रपति औपचारिक-कार्यपालिका अधिकारी—योग्यता और व्यक्तित्व, राष्ट्रपति का निर्वाचन—निर्वाचन प्रक्रिया, राष्ट्रपति का कार्यकाल, शपथ, वेतन और सुविधायें, महाभियोग, राष्ट्रपति की शक्तियाँ और उसके कार्य—शक्तियों का

वर्गीकरण, सामान्य शक्तियाँ—आदेश निकालने की शक्ति, राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करने की शक्ति, अध्यादेश जारी करने की शक्ति, सर्वोच्च-सेनापति पद, शासन सम्बन्धी जानकारी पाने का अधिकार नियुक्ति की शक्तियाँ, वित्तीय शक्तियाँ—वार्षिक बजट सदन के सामने रखना, आपात्कोष का नियन्त्रण, वित्त आयोग की नियुक्ति, आपात्कालीन शक्तियाँ—आपात्कालीन शक्तियों-पर साविधानिक प्रतिबन्ध, अस्पृश्याधीन शक्तियाँ, क्या राष्ट्रपति अधिनायक बन सकता है ? सदन का विघटन, प्रधान मन्त्री की नियुक्ति और उसे हटाने की शक्ति भारत का राष्ट्रपति और ब्रिटेन का सम्राट, उपराष्ट्रपति ।

अध्याय १५

३७६-३९६

संघीय कार्यपालिका : मन्त्रिपरिषद्

मन्त्रिपरिषद् की रचना, पद की शपथ, वेतन और सुविधायें, मन्त्री कौन होते हैं, मन्त्रिपरिषद् में सारे देश का प्रतिनिधित्व, सदन के सामने मन्त्रिपरिषद् का बयान, अविश्वास का प्रस्ताव, बजट की अस्वीकृति या उसमें कटौती, मन्त्रियों के वेतन आदि में कटौती, मन्त्रिपरिषद् द्वारा समर्थित विधेयक की अस्वीकृति, कार्य-स्थगन प्रस्ताव, संयुक्त उत्तरदायित्व—अपमान सहन नहीं कर सकती, गुप्त कार्यवाही, मन्त्रिपरिषद् और अन्तरंग मण्डल मन्त्रिपरिषद् के कार्य और शक्ति—कार्यपालिका शक्ति और कार्य, विधायी शक्तियाँ और कार्य, प्रधानमन्त्री का पद और उसका महत्व—प्रधानमन्त्री के प्रमुख कार्य, प्रधानमन्त्री का स्थान, प्रधानमन्त्री और राज्यो का शासन, बहुदलीय सदन और मिश्रित मन्त्रिपरिषद्—द्विदलीय पद्धति की अनिवार्यता ।

अध्याय १६

३९७-४३८

संघीय विधायिका : सदन

राष्ट्रपति, लोकसभा—रचना, कार्यकाल, सदस्यों की योग्यता, निर्वाचन पद्धति, पद ग्रहण करने की शपथ, सदस्यों की उपस्थिति सदन के अधिकारी अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—अध्यक्ष का पद और उसके कार्य व शक्तियाँ, राज्यसभा रचना और संगठन—सदस्यता के लिये योग्यता निर्वाचन पद्धति, राज्यसभा का सभापति और उपसभापति, राज्यसभा का कार्यकाल, सभापति और उपसभापति का वेतन आदि, सदन में विशेषाधिकार—विशेषाधिकार भंग प्रायः निम्न प्रकार हो सकता है, विशेषाधिकार समिति, सदन के सदस्यों की अयोग्यताएँ और पद रिक्त होना, सदन की सत्ता और उसके कार्यों की प्रकृति—मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करना, राष्ट्रीय नीति पर निर्धारित करना, विधियाँ बनाना, वित्तीय विधियों तथा संधि के वार्षिक बजट पर स्वीकृति, प्रशासन का नियन्त्रण, विदेशों के साथ युद्ध सन्धि व अन्य सम्बन्धों की स्वीकृति देना राष्ट्रीय प्रश्नों पर वाद विवाद द्वारा लोकमत का निर्माण, पदाधिकारियों का निर्वाचन और उन्हें हटाना, आपात्कालीन परिस्थितियों में राज्यो

के लिये भी विधिया बनाना, अपने विशेषाधिकार के भंग होने पर, संविधान का संशोधन करना, संसद की कार्यवाही के नियम—गणपूति, राष्ट्रपति द्वारा संसद में भाषण और संदेश, लोकसभा में कार्य-पद्धति । लोकसभा में चर्चाओं की पद्धति—प्रश्नोत्तर, आधे घण्टे की चर्चा, अल्पवालीन चर्चा, ध्यान दिलाने की सूचना, स्थगन प्रस्ताव, राष्ट्रपति का अभिभाषण और विधेयक । संसद में दूसरे सदन का महत्व और दोनों सदनों के सम्बन्ध संसद में समिति प्रणाली—तदर्थ समितियाँ, स्थायी समिति, वित्तीय समिति, संसद में विधि-निर्माण की प्रक्रिया—विधि, अधिनियम, पारित करना या पारण, अध्यादेश, विधेयक, प्रक्रम, पुरःस्थापन, प्रवर समितियाँ, वाचन, साधारण विधियों का संसद द्वारा निर्माण, इन विधेयकों के पारण की प्रक्रिया, प्राय-व्ययक के पारण की विधि—विनियोग विधेयक, वित्त विधेयक, वित्तमन्त्री का भाषण, पूरक-प्राय-व्ययक, विविध प्रकार के अनुदान—लेखानुदान, प्रत्ययानुदान, अपवादानुदान, न्यायिक समीक्षा ।

अध्याय १७

४३६-४५७

राष्ट्रीय-न्यायपालिका

भारत का सर्वोच्च-न्यायालय—रचना । सर्वोच्च-न्यायालय का क्षेत्राधिकार—संघीय न्यायालय का कार्य, मौलिक अधिकारों का संरक्षण, न्यायिक समीक्षा, परामर्श सम्बन्धी कार्य, मुकदमों और अपीलों की सुनवाई का कार्य, प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार, पुनरावलोकन का क्षेत्र, संविधान की व्याख्या करने का अधिकार, न्याय की प्रक्रिया निर्दिष्ट करने का अधिकार, राष्ट्रपति को परामर्श देने का कर्तव्य, नियुक्तियों आदि का अधिकार, क्षेत्र का विस्तार, सर्वोच्च-न्यायालय की कार्यविधि, सर्वोच्च-न्यायालय की स्वतन्त्रता, उच्च-न्यायालय—संगठन, योग्यता, अतिरिक्त-न्यायाधीश, कार्यवाहक मुख्य-न्यायाधीश, शपथ, स्थानान्तरण, वेतन-भत्ते व अन्य सुविधायें, नियम बनाने व नियुक्ति करने की शक्ति, उच्च-न्यायालय का क्षेत्राधिकार, प्राचीन न्यायालय, जिला न्यायालय, राजस्व-न्यायालय, पंचायती न्यायालय, वर्तमान न्यायप्रणाली ।

अध्याय १८

४५८-४६७

लोकसेवायें

निष्पक्ष-नियुक्ति. भारतीय-लोकसेवायें—कार्यकाल, अखिल भारतीय सेवायें, संघीय-लोकसेवायें, राज्य-लोकसेवायें, लोकसेवा आयोग—नियुक्ति, कार्यकाल, पदभुक्ति, आयोग के सदस्य और कार्य की दशायें, आयोग के सदस्यों और अध्यक्ष पर प्रतिबन्ध, लोकसेवा आयोग का कार्य, आयोगों के प्रतिवेदन, लोकसेवा आयोग की निष्पक्षता, लोकसेवायें और मन्त्रिपरिषद् ।

अध्याय १९

४६८-४७३

प्रमुख अधिकारी, आयोग, समिति व परिषद्

प्रमुख अधिकारी—महान्यायवादी, नियन्त्रक-महालेखा परीक्षक, अन्तर्राज्य-

वाणिज्य अधिकारी, अनुसूचित व आदिम जाति अधिकारी, मापायी अल्पसंख्यक अधिकारी, प्रमुख आयोग, समिति व परिषद—पिछडी जाति सुधार आयोग, वित्त आयोग, राष्ट्रभाषा आयोग, राष्ट्रभाषा समिति, निर्वाचन आयोग, अन्तर्राष्ट्रिय परिषद ।
अध्याय २०

४७४-४७६

हमारी राष्ट्रीयता के सम्माननीय प्रतीक

राष्ट्रभाषा, राष्ट्रगीत, राष्ट्रध्वज, राजचिन्ह ।

अध्याय २१

४८०-४८०

राज्यों की शासन प्रणाली कार्यपालिका

राज्य-कार्यपालिका राज्यपाल—नियुक्ति, शपथ, शक्तियाँ, मन्त्रि-परिषद-रचना, कार्यप्रणाली, मुख्य मन्त्री की स्थिति, राज्य का महाधिवक्ता ।

अध्याय २२

४८१-५०७

राज्यों की शासन प्रणाली : विधानमण्डल

विधानसभा—कार्यकाल, अध्यक्ष, अध्यक्ष का दस्तावेज चरित्र, अध्यक्ष के कार्य, विधान-परिषद—निर्वाचन, कार्यकाल, सभापति और उपसभापति, दोनों सदनों से सम्बन्धित नियम—सचिवालय, वेतन और भत्ते, शपथ, निर्णय, गणपूर्ति, कार्यवाही की विहितता, सदस्यों के पदों का रिक्त होना, सदस्यों की अयोग्यताएँ, सदनों, उनकी समितियों और उनके सदस्यों के विशेषाधिकार, विधानमण्डल में राज्यपाल की स्थिति, विधিনিर्माण की प्रक्रिया—राज्य की विधायी सत्ता, पारि-भाषिक शब्द, साधारण-विधि निर्माण, वित्तीय विधियों के निर्माण की प्रक्रिया—प्राय-म्यक, विविध अनुदान, वित्तीय-विधियों पर विधानसभा का एकाधिकार, विधानमण्डल की भाषा, विधानमण्डल पर प्रतिबन्ध न्यायालयों पर प्रतिबन्ध, प्रण्यादेश, विधान-परिषद का महत्व, विधानसभा के अन्य कार्य ।

अध्याय २३

५०८-५१६

विशेष क्षेत्रों की शासन व्यवस्था

क्षेत्रीय-परिषदें—अध्यक्ष और उपाध्यक्ष, परिषदों का महत्व, जग व काश्मीर की शासन-व्यवस्था—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, भारत प्रवेश और जनता का निर्णय, जम्मू-काश्मीर का नया विधान, राष्ट्रपति का सांविधानिक आदेश ११ फरवरी १९५८, सघ-शासित क्षेत्रों की शासन-व्यवस्था—सघ द्वारा शासित प्रदेश प्रादेशिक परिषदें और परामर्शदात्री समितियाँ, अनुसूचित क्षेत्रों व जनजातियों का प्रशासन और नियन्त्रण, जनजाति-मन्त्रणा परिषद—राज्यपाल की सत्ता, अनुसूचित क्षेत्रों की परिभाषा, सशोधन, असम के जनजाति क्षेत्रों का प्रशासन—स्वशासी जिले और स्वशासी क्षेत्र, जिला-परिषदें और क्षेत्रीय-परिषदें, जिला-परिषद और क्षेत्रीय-परिषद की विधायी सत्ता, राज्यपाल द्वारा नियन्त्रण ।



अध्याय १

भारतीय राजनीति का उत्कर्ष और अपकर्ष

‘आत्वाहार्यमन्तरेधि ध्रुवस्तिष्ठा विचाचलि
विपस्त्वा सर्वा वान्छन्तु मा त्वाद्राष्ट्रमधिभ्रशत ।’

—ऋग्वेद १०।१७३।१+

इन पांच हजार वर्षों से भारत अपना जीवन कायम रखता आ रहा है और उसने बहुत से परिवर्तन देखे हैं। मैं वाज वक्त यह सोचने लगता हूँ कि क्या हमारी यह बूढ़ी भारत-माता जो इतनी प्राचीन और फिर भी इतनी नौजवान और सुन्दर है, अपने बच्चों की अधीरता पर, उनकी छोटी-मोटी परेशानियों पर, उनके हर्ष और शोक पर, जो दिन भर रहने हैं और फिर समाप्त हो जाते हैं, मुस्कराती न होगी।’

—जवाहरलाल नेहरू×

भारत संसार का एक अति प्राचीन देश है, उसकी संस्कृति बहुत पुरानी है, वह सदा विकसित हुई है और उसमें नित्य नई गति पैदा होती रही है। भारत का नाम लेते ही हमारे मस्तिष्क में एक ऐसा चित्र निर्माण होता है जो विविध, विचित्र तथा बहुवर्णी है और हमारे हृदय में भावनाओं का एक ज्वार सा उमड़ पड़ता है। पर्वत-राज हिमालय से लेकर चिर-कुमारी कन्या के पावन चरणों को अनन्त काल से धोने वाले भारत महासागर तक और कामरूप व बंग में लेकर बीरप्रभू राजस्थानी भूमि व अरबसागर तक फैले हुए इस विशाल, विस्तृत एवं महान् देश की भूमि के कण-कण, गङ्गा प्रवाहिनी नदियों के जल की बूद-बूद और पर्वतों के एक-एक पत्थर के साथ स्तीर्ष से आज तक की कितनी ही पावन, प्रेरक, उद्गायक और रोमाञ्चकारी स्मृतियाँ जुड़ी हुई हैं। इस देश ने सृष्टि के आदि-से आज तक विभिन्न धर्मों, संस्कृतियों, अर्थ-व्यवस्थाओं और राजनीतिक गति-विधियों का प्रयोग तटस्थ होकर देखा है और आज भी वह हमारे नभे प्रयोगों को उसी दृष्टि से देख रहा है, मानो उसने अपने आप को इस पृथ्वी पर एक वृहद् प्रयोगशाला मान लिया है जिसमें होने वाले अनुसन्धानों के

+ “हे राजा मैंने तुम्हें चुना है” आपस के बीच में (हम ही लोगों के बीच में से), ध्रुव हो, ठहर। सारा विश्व (प्रजा) तुम्हें पसन्द करे, चाहे। तेरे कारण राष्ट्र पतित न हो।”

× ‘विश्व इतिहास की भलक’—अध्याय २०, अन्तिम पंक्तियाँ ।

परिणाम समूचे विश्व का मार्ग दर्शन करते रहे हैं। जगद्गुरु के शीर्ष पद पर प्रतिष्ठित होने वाले इस महान् देश के चरणों में थड़ा से प्रणाम निवेदित करने के पश्चात् हम विनीत भाव से उनकी राजनीतिक गतिविधि का अध्ययन करने का बाल सुलभ प्रयास कर रहे हैं।

प्रमुखतः हमारा लक्ष्य प्रस्तुत रचना में सन् १८८५ से आज तक की भारतीय राजनीति के विकास का अध्ययन करना है तथापि हमारी नम्र धारणा है कि हम उस काल की राजनीति का अध्ययन अचानक शुरू नहीं कर सकते क्योंकि भारत एक ऐसा देश है जिसमें कुछ भी एकदम नहीं होता। हमारे वर्तमान की जड़ें हमेशा अतीत के गर्भ में निहित होती हैं और हमें इस देश के विचार और व्यवहार को समझने के लिए उसकी पूर्व भूमिका एवं परिस्थिति को समझना होगा। हमारे अध्ययन की परिधि यद्यपि बहुत सीमित है तथापि हम उससे दूर हट कर थोड़ी देर के लिए उन तत्वों और शक्तियों का अध्ययन करेंगे जिन्होंने हमारी इन परिधियों का निर्माण किया है। अपने इस अध्ययन को हम भारतीय इतिहास के उन धुँधले पन्नों से आरम्भ करेंगे जिनकी लिपि और भाषा हमारे लिए समझने में बहुत कठिन होगई है तथा हम उसके ऐसे अध्यायों में से गुज़रेगें जो कहीं उजले कहीं धूमिल हैं। अपने इस सिद्धान्त-सोकन में हमारे मस्तक कई बार गर्व और गौरव से उन्नत होंगे एवं बहुत बार लज्जा से झुकेंगे भी। एक वैज्ञानिक की सी तटस्थ वृत्ति रखकर हम इस अध्ययन की मजिल पूरी करेंगे। इस अध्ययन को हमने भारतीय राजनीति के उत्कर्ष का अनुसन्धान माना है तथा हम उसे वैदिक युग की एक संक्षिप्त सी भाषा के पश्चात् इस प्रकार वर्गीकृत कर रहे हैं —

(क) चाणक्य से अशोक

(ख) अशोक से गौरी

(ग) गौरी से बलाइव

(घ) बलाइव से डलहौजी

(च) प्रथम स्वाधीनता संग्राम (१८५७)

प्रथम स्वाधीनता संग्राम के पश्चात् हमारे वर्तमान अध्ययन की परिधियाँ आरम्भ होती हैं जिनके शुद्धाकर्षण-क्षेत्र में हम अगले अध्याय में प्रविष्ट होंगे।

वैदिक युग

वैदिक-काल में राज्य संस्था का उदय और राजनीतिक जीवन का विकास हमें ऐसे प्रमाणों से मिलते हैं। इस अध्याय का श्री गणेश हमने जिस मंत्र से किया है उसमें कहा गया है कि राजा होता था, उसे चुना जाता था, वह वंश क्रमानुगत नहीं वरन् निर्वाचकों में से एक होता था, राज्य स्थिर होता था, सारी प्रजा राजा को चाहें (पसन्द करें) यह आवश्यक था, राष्ट्र होता था और राजा से अपेक्षा की गई थी कि वह राष्ट्र को अष्ट न करे। इस मंत्र के अतिरिक्त अन्यत्र भी वेदों में

इसके प्रमाण बिखरे पड़े हैं। ऋग्वेद (७।३४।११) में कहा गया है कि 'राजा राष्ट्रा-
नाम् पेशो नदीनामनुत्तमस्मै क्षत्र विश्वायु' राजा विभिन्न धन्धों के लोगों को राष्ट्र
में बंसे एकत्रित करता है जैसे समुद्र अनेक अलग-अलग नदियों को। महा राजा और
राष्ट्र शब्दों का उल्लेख मिलता है।

राज्य का जन्म—अथर्ववेद (८।१०) में उल्लेख मिलता है कि "विराड्वा
इदमम्—" यह जगत राजा रहित था परन्तु जैसा कि ऐनरेय ब्राह्मण (१।१४) में
बताया गया है कि देवों और अमुरों में युद्ध हुआ, देव पराजित हुए, उन्होंने हार से
डरकर निर्णय किया—"राजानम् करवामहे" हम राजा चाहिये क्योंकि हम
'अराजतया' अर्थात् राजा न होने के कारण हार गये हैं। इस प्रकार 'वैराज्य'
(राज्य हीनता) से उब कर आये जन उठे और 'गार्हपत्य' (न्यक्रामत), उन्होंने अपने
परिवार को एक प्रधान के आधीन संगठित किया जो - 'गृहमेधी गृहपतिर्भवति' घर
का ठीक प्रबन्ध करने लगा और घर का स्वामी बना। संगठन आगे बढ़ा और परि-
वार के मुखिया जो देव बहूनाय वे समय समय पर सभा करने लगे—"यत्पत्यस्य देवा
देवहूति प्रियो देवानाम् भवति य एव वेद।" (जो संगठन) के रहस्यों को जानता है
वह देवों (कुल-नायकों) को आहूत करता अर्थात् बुलाकर इकट्ठा करता है और
उनसे मित्रता करता है। इससे आगे चलकर 'सभाया न्यक्रामत्' सभा अर्थात् ग्राम—
सभा बनी, 'सभा सम्प्रोभवति' सभा में सम्प्र (सदस्य) बने। सभा का लघु रूप
समिति बना—समितो न्यक्रामत। अथर्व० ८।१०।१०'। यहाँ यह बात ध्यान में
रखने योग्य है कि इस प्रसंग में मन्त्री मन्त्री राजा शब्द नहीं आया है अतः समिति
का अर्थ राजा की समिति से नहीं बरन् ग्राम-समिति या पंचायत है जो राजा से
स्वतन्त्र है। समिति में जो मन्त्रणा देने योग्य हुआ वह मन्त्री बना—मन्त्रणाना मन्त्रणीयो
भवति। १२'

ऋग्वेद में भी समिति का उल्लेख मिलता है—'समानोमन्त्र समितिः
समानी' मिलकर मन्त्रणा हो मिलकर समिति हो (ऋ० १०।१६।१३)। ऋग्वेद
(६।६२।६) में राजा के समिति में जाने का उल्लेख मिलता है। अथर्ववेद (३।४।७)
में राजकर्तु शब्द आया है जिसका अर्थ है राजा को बनाने वाले अर्थात् मतदाता या
नागरिक। राजा का चुनाव समिति करती थी। परवर्ती काल में रामायण व महा-
भारत में राजा के निर्वाचक को 'राजकर्तार' कहा गया है।

वैदिक काल के पश्चात् भी प्रजा से द्वार युग तक राजा का निर्वाचन होता
रहा। कही यह निर्वाचन वास्तविक रहा कही केवल परम्परा को निवाहने के लिए
केवल औपचारिक। राम के राजतिलक की स्वीकृति दशरथ को अयोध्या के पौर-
जानपद से लेनी पड़ी थी। राजा दशरथ की मृत्यु पर नय राजा के चुनाव के लिए पौर-
जानपद की बैठक हुई, इसी पौरजानपद ने राम के वन चले जाने पर भरत को
राजराज सभालने का आदेश दिया था (रामायण, अयोध्या कांड ६७।२, १।१३३)
महाभारत में भी इस प्रकार के प्रसंग आये हैं जहाँ प्रजा ने देवाधि को कुष्ठ-पीडित

होने के कारण राजा नहीं बनने दिया है तथा पौर-जानपद ने ययाति से कहा कि वह अपने पुत्र पुरु को राजा बनाये। प्रजा राजा पर जुर्माना कर सकती थी और उसे गद्दी से उतार सकती थी।

ग्राम-प्रजातन्त्र—प्राचीन भारत में ग्राम-व्यवस्था की दो प्रथाएँ थी—एक ग्राम पद्धति, दूसरी दक्षिणी-भारत की द्रविड पद्धति। द्रविड पंचायतें स्वतंत्र-लोकतंत्र होती थी। ग्रामों के गाव व्यवस्थित ढंग से बसाये जाते थे। गाव की व्यवस्था का दायित्व 'सभा' और 'समिति' पर होता था। गाव का प्रमुख अधिकारी 'ग्रामणी' होता था। ऋग्वेद में उसकी तुलना राजा से की गई है। मनु, शुक्र, त्रिष्णु आदि स्मृतियों में उसे 'ग्रामिक' कहा गया है। जातक-साहित्य में उसे ही 'ग्रामभोजक' कहा गया।

वैदिक काल में जिस राजनीतिक जीवन का आरम्भ हुआ, उसने-धीरे-धीरे राजनीतिक-संस्थाओं का स्वरूप ग्रहण कर लिया। आज तक ये राजनीतिक-संस्थाएँ किसी न किसी रूप में हमारे पास मौजूद हैं। भारत के प्रतीत के इस चित्र को देखकर कितना आश्चर्य होता है कि हमारे पूर्वजों ने किस प्रकार एक उन्नत-व्यवस्था का निर्माण किया था। इन संस्थाओं का विस्तृत अध्ययन, जो यहाँ संभव नहीं है, हमारी आज की समस्याओं के लिए सम्भव है कोई समाधान प्रस्तुत कर सके और प्रगति के पथ में हमारा मार्ग दर्शन कर सके। इस वर्णन को यही समाप्त करके हम भारतीय राजनीति के ज्ञात-काल का वर्णन आचार्य-चाणक्य के समय से आरम्भ करेंगे।

चाणक्य से अशोक

आचार्य चाणक्य भारतीय-राजनीति के प्रसिद्ध व्याख्याकार हैं। उन्होंने 'अर्थ शास्त्र' नामक एक ग्रन्थ की रचना की है जिसमें राज्य की शासन-व्यवस्था की सांविधानिक-रचना का विस्तृत वर्णन किया गया है, उसका वर्णन हम आगे भारत की सांविधानिक-परम्परा के सदर्भ में करेंगे। चाणक्य का नाम बिष्णुगुप्त था, उन्हें कौटिल्य भी कहते थे। ये सम्राट् चन्द्रगुप्त मौर्य के प्रधान मंत्री थे। वास्तव में इनकी सहायता से ही चन्द्रगुप्त ने सिकन्दर महान् की मृत्यु के पश्चात् तक्षशिला विजय करके मगध की राजधानी पाटलीपुत्र (पटना) पर चढ़ाई की और वहाँ के राजा मन्द को पराजित किया। चाणक्य ने आज से लगभग २३०० वर्ष पूर्व एक विशाल भारतीय राष्ट्र का स्वप्न देखा, जिसके लिए वे जीवन भर परिश्रम करते रहे। उनकी कुशलता के आधार पर ही सम्राट् चन्द्रगुप्त मौर्य ने सिकन्दर के यूनानी गवर्नर सेल्यूकस को परास्त किया एवं उससे मित्रता स्थापित की।

सम्राट् चन्द्रगुप्त का व्यक्तित्व आचार्य चाणक्य के पीछे छिप गया है। उनके पुत्र सम्राट् बिन्दुसार एक सामान्य प्रशासक थे परन्तु बिन्दुसार के पुत्र सम्राट् अशोक एक महान् शासक ही नहीं महान्-मानव भी हुए। उनके मन में आचार्य चाणक्य के

स्वप्न को मूर्तिमान करने की अमिट इच्छा थी और इसके कारण ही उन्होंने भरमक चेष्टा की कि भारत केवल वैधानिक दृष्टि से ही नहीं बल्कि आध्यात्मिक और सांस्कृतिक दृष्टि से भी एक राष्ट्र बने। उनके बारे में प्रसिद्ध इतिहासक श्री एच० जी० वेल्स ने लिखा है कि— इतिहास के पृष्ठों में मसार के जिन सातों सम्राटों राज-राजेश्वरों, महाराजाधिराजों, श्रीमानों के नाम भरे हुए हैं अकेले अशोक का ही नाम मित्तारे की भाँति चमकता है। वोल्गा नदी से जापान तक आज भी उनका नाम आदर के साथ रिया जाता है।

सम्राट अशोक संसार के प्रथम शक्तिशाली सम्राट थे जिन्होंने विजयी होने पर भी युद्ध को त्याग दिया। वे दक्षिण के उस छोटे से टुकड़े को भी अपने साम्राज्य में मिला सकते थे जिसे जीतना बहुत कठिन नहीं था परन्तु उन्होंने साम्राज्य के विस्तार की अपेक्षा साम्राज्य के भीतर एकता और संगठन पैदा करने पर अधिक ध्यान दिया। वे प्रजा का हृदय जीतने की चेष्टा में लग गये।

सम्राट अशोक एक दयालु सम्राट थे और उन्होंने बौद्ध धर्म का प्रचार किया, केवल इन्हीं कारणों से वे महान् और देवप्रिय नहीं बन गये। सम्राट अशोक एक महान् राजनीतिज्ञ थे, उन्होंने राज्य व्यवस्था के उस भारतीय लोकतन्त्रात्मक आदर्श को पुनर्स्थापित करने का संकल्प किया जिसके अन्तर्गत प्रजा को राज्य की शक्ति में भाग लेने का अधिकार दिया गया है। देवप्रिय अशोक ने घोषणा की कि वे चाहते हैं कि उनकी प्रजा उनकी शक्तियों में भाग ले। आधुनिक युग में जनतन्त्र का मूल-तत्त्व यही माना जाता है, यह ही राज्य की प्रभुता में जनता के सक्रिय भाग लेने का सिद्धान्त ('Theory of peoples' participation in the power of State) है। इस प्रकार सम्राट अशोक एक सम्राट ही नहीं लोकनायक भी थे। उनके शासन की सबसे अधिक उल्लेखनीय बात यह है कि वे राज्य-कोष को प्रजा का एक पवित्र धरोहर मानते थे, उन्होंने धर्म-महामात्र नाम के राज्य-अधिकारियों की नियुक्ति की थी जो सम्राट के राजमहल में खर्च की जाप-पड़ताल करते थे तथा उस पर नियंत्रण भी रखते थे। यह उनकी लोक-नीति का एक उज्ज्वल प्रमाण है।

अशोक से गोरी

सम्राट अशोक ने भारत में एक पुष्ट और सबल राष्ट्र की नींव डाली थी जिसका अग्नि पत्थर मुहम्मद गोरी के हाथों उखड़वाया गया। अशोक के पञ्चात् मौर्यवंश के राजा अधिक दिनों तक राज्य नहीं कर सके। ब्राह्मण सेनापति पुष्यमित्र ने राज्य-सत्ता उनसे छीन कर अपने को सम्राट घोषित किया। अशोक के साथ ही भारतीय राजनीति में से बौद्ध-प्रभाव समाप्त हो गया। पुष्यमित्र ने ब्राह्मणवाद को प्राश्रय दिया तथा बौद्ध धर्म को नष्ट किया जाने लगा। मगध से बौद्ध-संस्कृति को तो नहीं मिटाया जा सका परन्तु उस मंदिर के परिणामस्वरूप मगध भारत का केन्द्र नहीं रहा।

इसी समय उत्तरी-पश्चिमी सीमा की ओर से भारत पर आक्रमण शुरू हो गये। आक्रमणकारियों में प्रधानतः शक और तुर्क थे। अब शकों को बढ़ावा देने वाले कुशान सम्राट स्वयं आये तथा उन्होंने समस्त उत्तर भारत व मध्यभारत पर अपना राज्य जमा लिया। यह शासन तीन सौ वर्षों तक चला। ठीक इन्हीं दिनों दक्षिण भारत में आन्ध्र गज्य फैला हुआ था। कुशान शासकों में कनिष्क नाम का एक बहुत शक्तिशाली सम्राट हुआ जो कट्टर बौद्ध था। इसने रोम तक अपने राजदूत भेजे और इसके जमाने में विदेशी व्यापार खूब फैला। ये कुशान सम्राट विदेशी बनकर नहीं रहे, वे पूरे भारतीय बन गये थे और उन्होंने ब्रह्मा का धर्म भी अपना लिया था।

कुशान साम्राज्य तीन सौ वर्ष के लगभग रह कर समाप्त हो गया और उत्तर भारत अनेक छोटे-छोटे राज्यों में विभक्त हो गया जिन पर प्रधानतः शक, सिथियन या तुर्क लोग राज्य कर रहे थे। यद्यपि ये लोग भारत के प्रति प्रेम रखते थे, बौद्ध थे, भारत के निवासी बन गये थे तथा आर्यों के आचरण का अनुकरण भी करते थे तथापि भारत के मूल आर्य-क्षत्रियों के मन में असन्तोष था और वे राहु डूँड रहे थे कि किसी प्रकार फिर एक बार उत्तर भारत में आर्य-साम्राज्य की स्थापना की जाये। इन्हें एक माहमी नेता आखिरकार मिला गया। यह नेता पाटलिपुत्र का एक छोटा सा राजा चन्द्रगुप्त उत्तर भारत का एक बड़ा अंश जीतकर सम्राट बन गया और उसने गुप्त वंश की नींव डाली।

राष्ट्रवाद—हमें यह नहीं भूलना चाहिये कि दो सौ वर्ष के लगभग गुप्त-शासन का यह युग एक शक्तिशाली हिन्दुत्व और कट्टर-राष्ट्रवाद का युग था। इस काल में तुर्क, पार्यव इत्यादि अनायें शासकों को देश में निकाल दिया गया। चन्द्रगुप्त का पुत्र समुद्रगुप्त एक बहुत कुशल योद्धा और सेनापति था, अपने पिता की मृत्यु के पश्चान् सम्राट बनने पर उसने केवल उत्तर ही नहीं दक्षिण भारत पर विजय प्राप्त कर ली और पश्चिम में सिंध नदी के उस पार तक भारतीय राष्ट्र का विस्तार कर लिया।

समुद्रगुप्त का पुत्र चन्द्रगुप्त द्वितीय जिसने अपना नाम विक्रमादित्य रख लिया था और आगे बढ़ा तथा उसने काठियावाड़ व गुजरात को भी जीत लिया एवं वहाँ से तुर्कों व शक राजाओं को खदेड़ दिया। विक्रमादित्य का युग कट्टर आर्य-राष्ट्रवाद का युग था, उस समय में बाहर से आने वाली सभी संस्कृतियों को तिरस्कृत करके आर्य-संस्कृति एवं संस्कृत भाषा को प्रतिष्ठित किया गया।

भारतीय-संस्कृति का अग्रदूत महाकवि कालिदास इसी युग की उपज है। विक्रमादित्य ने बौद्ध धर्म की उपेक्षा तो की परन्तु उस पर अत्याचार नहीं किये। इस युग में क्षत्रियों के हाथों में फिर से सत्ता आई एवं ब्राह्मण प्रतिष्ठित हुआ। हिन्दू धर्म ने धीरे-धीरे बौद्ध धर्म को आत्मसात कर लिया एवं इस प्रकार भारत में वह धर्म पाया लप्त होने लगा। विदेशी व्यापार और राजनीतिक-सम्बन्धों की स्थापना

इस काल में हुई। प्रसिद्ध चीनी यात्री फाह्यान इसी समय भारत आया और उसने यहाँ के जीवन की प्रशंसा की।

हूण—गुप्तकाल में कला का बहुत विवाम हुआ। अजन्ता की गुफाओं के चित्र आज भी उसकी साक्षी दे रहे हैं। आचार्य चाणक्य ने जो एक भारतीय राष्ट्र का स्वप्न देखा था वह पूरा हो ही रहा था कि अचानक भारत के ऊपर एक महान् सकट द्रुत पड़ा। यह सकट था उत्तर-पश्चिम की ओर से हूणों का आक्रमण। भारत ने उनका बहुत डटकर सामना किया, गुप्तवंशी सम्राट बालादित्य और मध्यभारत के राजा यशोधर्मन ने मिलकर उन्हें खदेड़ दिया परन्तु उन्होंने दया करके उनके राजा मिहिरगुल को क्षमा कर दिया। 'यह एक बड़ी राजनीतिक भूल थी, परिणाम यह हुआ कि हूण बराबर भारतीय-राष्ट्रीय-एकता पर प्रहार करते रहे तथा उन्होंने धार्य जीवन में घुल-मिल कर उनके जीवन-आदर्शों को गिरा दिया। उत्तर भारत में अनेक छोटे-छोटे राज्य बन गये तथा केन्द्रीय सत्ता समाप्त हो गई। परन्तु दक्षिण भारत में सम्राट पुलकेशिन ने चालुक्य वंश का राज्य स्थापित किया और उनका व्यापक-विस्तार कर लिया।

हर्षवर्धन—इसी समय हर्षवर्धन नामक एक महान् सम्राट उत्तर भारत में उदय हुआ। उसने कान्यकुब्ज (कन्नौज) को अपनी राजधानी बनाया। हर्ष ने उत्तर भारत में वगाल की खाड़ी से अरब सागर तक तथा काश्मीर से विन्ध्याचल तक अपना साम्राज्य फैला लिया। विन्ध्या के उस पार दक्षिण में चालुक्य-साम्राज्य था जिसने हर्षवर्धन की आगे बढ़ने से रोक दिया। उसके समय में प्रसिद्ध चीनी यात्री युआनच्चांग (ह्यूएनत्सांग) भारत आया और उसने सम्राट हर्षवर्धन के बारे में विस्तार से लिखा है।

सम्राट हर्ष बहुत निष्ठावान बौद्ध थे। एक प्रकार से वे भारत के अन्तिम बौद्ध-सम्राट थे, परन्तु उन्होंने एक विलक्षण धर्म-निरपेक्षता (Secularism) का परिचय दिया। हिन्दू धर्म को उन्होंने तनिक भी आघात नहीं पहुँचाया बल्कि वे उसे पुष्ट बनाते रहे। प्रत्येक बार वे प्रयाग के कुम्भ मेले (हिन्दू-मेले) में स्वयं पधारते थे और पंजाब तक के सब निर्धन व अपाहिज लोगों को अपना अतिथि बनाकर मेले में बुलाते थे। इस मेले में हर पाँचवें वर्ष राज्यकोष की सारी वस्तु जनता में बाँट दी जाती थी, सम्राट ने एक बार स्वयं अपना राजमुकुट और राजसी वस्त्र भी बाँट दिये तथा अपनी बहिन राज्यथी से एक पुराना वस्त्र लेकर पहना। राज्य-कोष प्रजा की सम्पत्ति है इस निष्ठा का इससे बढ़कर सत्कार के इतिहास में कोई दूसरा प्रमाण नहीं है। हर्ष ने मासाहार निषिद्ध कर दिया था। वह स्वयं बहुत विद्वान् थे, उन्होंने विद्वानों और शीलवानों का बहुत सम्मान किया।

युआनच्चांग ने लिखा है कि उस समय भारत के लोग बहुत सज्जन और सरल थे। वे सच्चे थे तथा अपराध नहीं होते थे। बेगार की प्रथा नहीं थी, करो का बोझ प्रजा पर बहुत हल्का था, देश समृद्ध था।

दक्षिण भारत का उत्तरागमन—इधर सन् ६४८ ई० में सम्राट हर्षवर्धन की मृत्यु हुई उधर दक्षिण भारत में राष्ट्रकूट और पल्लव सम्राट समय-समय पर चालुक्य-साम्राज्य को चुनौती देते रहे। नवीं शताब्दी के मध्य में दक्षिण भारत में एक नई सामुद्री शक्ति का आविर्भाव हुआ। यह चोल वंश था। चोल उत्तर की ओर बढ़े, राष्ट्रकूटों ने उनका सामना किया और उन्हें हरा दिया परन्तु चोल सम्राट राज-राजा ने उत्तर प्रयाण आरम्भ किया और दसवीं शताब्दी के अन्त तक वह राष्ट्रकूटों को परास्त करके उत्तर में निकल गया। बंगाल तक चोल-साम्राज्य फैला और पुनः साम्राज्य के पश्चान यह पहला विस्तृत साम्राज्य हुआ। १०४४ ई० में चोल-सम्राट राजेन्द्र की मृत्यु के पश्चात् यह साम्राज्य नष्ट हो गया और भारत पुनः छोटे-छोटे अनेक राज्यों में विभक्त हो गया।

चोल-काल में भारत ने बहुत प्रगति की, गावों में मन्दिरों का निर्माण हुआ। श्री जवाहरलाल नेहरू ने लिखा है कि ये मन्दिर विद्या-पीठ, ग्राम-संसद और ग्राम दुर्ग का भी काम करते थे तथा गांव का सारा जीवन इन मन्दिरों के चारों ओर घूमता था। (विश्व इतिहास की फलक-४४)

शकराचार्य—दक्षिण भारतमें इसी समय एक महान विजेता का जन्म हुआ जिसने हिमालय से लेकर कन्याकुमारी तक और बंगाल की खाड़ी से अरब सागर तक पूरे देश को पदान्वत किया तथा अपना साम्राज्य स्थापित किया। यह साम्राज्य राजनीतिक नहीं आध्यात्मिक था और यह विलक्षण विजेता जगद्गुरु शकराचार्य थे जो अपनी युवावस्था में ही शरीर छोड़कर चले गये। उन्होंने भारत के चारों कोनों में धर्म-मीठों की स्थापना की तथा यह सिद्ध कर दिया कि भारत की संस्कृति राजनीतिक उषल पुष्पल के बावजूद भी प्रसन्न, प्रशुण्ण तथा एक है। महान शकर के इस प्रयास ने देश में भारतीय राष्ट्रीयता की चेतना को जाग्रत कर दिया। उन्होंने भारत की एक सांस्कृतिक इकाई बना दिया और भारत ने उनके इस विचार को इतने मोड़े समय में हृदयगम कर लिया यह इस बात का प्रमाण है कि उसके भीतर इस एकता की एक मुक्त चेतना पहले से विद्यमान थी—शकराचार्य अपनी आयु के अन्तिम वर्ष ही तो पूरे कर सके। भारतीय राष्ट्रीयता के विकास और राजनीतिक चेतना के प्रसार में शकराचार्य का शीर्ष स्थान है।

इस्लाम का प्रवेश—हर्षवर्धन की मृत्यु के उपरान्त भारत एक संगठित देश नहीं रह सका। आठवीं शताब्दी के अन्त में इधर शकराचार्य भारत का सांस्कृतिक एकीकरण कर रहे थे, उधर भारत के द्वार (उत्तरी-पश्चिमी सीमा) पर एक नया धर्म आकर खड़ा हो गया जिसने दरवाजा खटखटाया और जो इस प्राचीन देश में उत्तर से दक्षिण तक शान के साथ गिर ऊँचा करके तलवार के धाम से इस देश को परास्त करता हुआ निकल गया। यह धर्म इस्लाम था। नये धर्म के नये जोश को लेकर अरब के सैनिक राज पुष्प भारत की ओर बढ़े। इस्लाम का यह भारत प्रवेश सन् ७१० ई० में मुहम्मद बिनकासिम के आक्रमण के साथ शुरू हुआ। उसने गिन्य की

घाटी को पश्चिम में मुलतान तक जीत लिया, विरोध तो करता ही कौन। ये लोग भारत में आते जाते रहे, व्यापार करते रहे और मस्जिदें भी बनाते रहे परन्तु इनका विरोध नहीं हुआ। हमने आरम्भ में कहा है कि भारत बहुत तटस्थता के साथ विविध प्रयोगों को देखता रहा है, उसमें एक विलक्षण धैर्य और सहनशीलता तथा आत्ममात करने की सामर्थ्य रही है।

प्रतिक्रिया का आरम्भ ग्यारहवीं शताब्दी में हुआ जब इस्लाम हाथ में तलवार लेकर एक विजेता के रूप में भारत में घुसा। इस समय भारत अपनी सहनशीलता खो बैठा और उनके प्रति उसके मन में घृणा का भाव पैदा होने लगा। गजनी के सुल्तान मुयुक्तगीन ने दसवीं शताब्दी के अन्त में भारत पर आक्रमण किया, लाहौर के राजा जयपाल ने उसका सामाना किया उसे खदेड़ा परन्तु अन्त में वह मारा गया। मुयुक्तगीन के बेटे महमूद गजनवी ने भारत की लूट शुरू की वह पटना मथुरा और सोमनाथ तक पहुँचा तथा डाकू की तरह से उसने भारत को लूटा। इस घटना से भारतीय-राजनीतिक मस्तिष्क को बहुत ठेस लगी परन्तु भारत इस आक्रमण के खिलाफ संगठित नहीं हो सका जिसका परिणाम हुआ प्राचीन भारत का अन्त।

भारत की राजनीतिक नींव—महमूद गजनवी के आक्रमणों में केवल सिंध और पंजाब ही उसे मिल सका तथा उन प्रदेशों का एक बड़ा भाग भी उनकी मृत्यु के बाद वापिस भारत में ले लिया तथापि भारत इस दुर्घटना से कुछ नहीं सीख सका। वह एक जबर्दस्त राजनीतिक नींव लेता रहा। गजनवी और गोरी के बीच में डेढ़ सौ वर्ष से अधिक का समय भारत को मिला जिसे उसने अपने पारस्परिक वैमनस्य, भ्रालस्य और प्रमाद में नष्ट कर दिया। भारत की यह राजनीतिक नींव उसके भविष्य के लिए घातक सिद्ध हुई और यहाँ से भारतीय प्राचीन-संस्कृति का अध्ययन सदा के लिए बन्द हो गया, उसे तब तक बन्द ही मानना चाहिये जब तक हमारी वर्तमान और आने वाली पीढ़ियाँ पश्चिमी जगत की उपलब्धियों से चकित न होकर अपने सांस्कृतिक-मार्ग का अनुसरण करके ससार का पथ-प्रदर्शन करने का निश्चय ही न कर लें।

गोरी से बलाह्व

हमारा यह सिंहावलोकन बहुत संक्षिप्त है, फिर भी हम आशा करते हैं कि भारतीय राजनीति के विकास का एक चित्र प्रस्तुत कर सकेंगे। सन् ११८६ ई० के आसपास अफगानिस्तान के एक सरदार शहाबुद्दीन गोरी ने गजनवी साम्राज्य को समाप्त करके भारत पर आक्रमण किया। वह दिल्ली से परास्त होकर लौटा। परन्तु वह शीघ्र ही कन्नौज के राजा राष्ट्र-त्रोही जयचन्द के निर्मात्रण पर भारत लौट आया और उसने उस राष्ट्र-घाती राजा की सहायता से दिल्ली के यशस्वी सम्राट पृथ्वीराज को यानेश्वर के युद्ध में हरा दिया। जयचन्द की काली करतूत की कहानी भारत में बहुत प्रचलित है। उसे यहाँ दोहराने की आवश्यकता नहीं है। इस घटना से हमें यह ज्ञात होता है कि उस समय राष्ट्रीयता की भावना घट रही थी, एक ओर जयचन्द ने

पृथ्वीराज से बदला लेने के लिए राष्ट्र-के जीवन को दांव पर लगा दिया, दूसरी ओर भारत की दूसरी शक्तियाँ ऐसे महत्वपूर्ण अवसर पर पृथ्वीराज की सहायता के लिए नहीं दौड़ी। शायद वे अवसर की गम्भीरता को उस गहराई तक नहीं माप सके जितना कि हम उसे आज अनुभव कर रहे हैं। सन् ११९३ ई० में दिल्ली के राज-सिंहामन पर गोरी का राज्यभिषेक भारत के इतिहास में एक निर्णायक घटना थी। इस घटना के पश्चात् भारत में प्राचीन-राजनीति का अध्याय सदा के लिए बन्द हो गया। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि दिल्ली जीत लेने पर दक्षिण-भारत भी गोरी के अधीन हो गया। वह युग आज जैसा नहीं था, उस युग में बिना लड़े किसी भी क्षेत्र पर विजय प्राप्त नहीं की जा सकती थी। तथापि, दक्षिण भारत भी अब उसनी स्वतंत्रता का अनुभव नहीं कर सका जितनी स्वतंत्रता वह इस समय तक अनुभव करता आ रहा था। मुस्लिम शासन को दक्षिण भारत तक फैलने में १५० वर्ष लग गये। यदि हम इन मुसलमान आक्रमणकारियों की बर्बरता का वर्णन अपने शब्दों में करें तो हमें भय है कि हमें सम्प्रदायवादी न समझ लिया जाए, इस कारण हम यहाँ एक ऐसे व्यक्ति के विचार दे रहे हैं जिसकी निष्पक्षता और इस्लाम-प्रेम में सन्देह नहीं किया जा सकता। हमारे ये विचारक श्री जवाहरलाल नेहरू हैं। वे लिखते हैं—‘शुरु में ये मुसलमान बड़े खंखार और ज़ालिम थे। ये एक कठोर देश से आये थे, जहाँ नर्मी की ज्यादा कद्र नहीं थी। इसके अलावा दूसरी बात यह थी कि वे एक नये जीते हुए देश में गे और घावों और दुश्मनों से घिरे हुए थे जो किसी भी समय विद्रोह कर सकते थे। इन लोगों को बलवे का डर बराबर बना रहता होगा और डर से आदमी अक्सर भयकर और ज़ालिम बन जाता है। इसलिए जनता को परत करने के लिए कत्लेआम होते थे। यह मुसलमान द्वारा हिन्दू को उसके धर्म के कारण कत्ल करने का सवाल नहीं था, बल्कि हारे हुए लोगों की आत्मा को विदेशी विजेता द्वारा कुचल दिये जाने का सवाल था। इन अत्याचार-पूर्ण हरकतों का कारण बताने में मजहब को करीब-करीब हमेशा ला घसीटा जा सकता है, लेकिन यह ठीक नहीं है। कभी-कभी मजहब (धर्म) का बहाना जरूर लिया जाता था, लेकिन असली कारण राजनीतिक और सामाजिक थे... हम देखते हैं कि धीरे-धीरे भारत ने इन लड़ाकुओं को नर्ब बना दिया और उन्हें सम्पत्ता सिखा दी।’ +

मुसलमानों के इस आक्रमण ने भारत की राजनीति में बहुत महत्वपूर्ण तत्वों को दाखिल किया। सबसे बड़ी बात तो यह हुई कि उत्तर भारत के विद्वान एवं कला-निष्ठ लोग मुस्लिम-बर्बरता से उठकर दक्षिण की ओर बड़ी संख्या में चले गये। इसके परिणामस्वरूप दक्षिण भारत पर आर्य-संस्कृति का गहरा प्रभाव पड़ा और राष्ट्रीय संस्कृति, जो अब तक अधिकतर उत्तर भारत में पनप रही थी, अब दक्षिण भारत में पोषित होने लगी।

गोरी की विजय के पश्चात् दिल्ली में गुलाम वंश का शासन स्थापित हुआ। इल्तुतुमिश के शासन काल में मंगोल शासक चंगज खा ने भारत पर आक्रमण किया और देश को लूटा, इसके दो वर्ष बाद तैमूर-नामक मंगोल सम्राट ने भारत पर आक्रमण किया। तैमूर की बर्बरता का वर्णन करना सम्भव नहीं है। यह देश के दुर्भाग्य का एक अन्वकारपूर्ण युग था। इस काल में दक्षिण भारत में चोलों के स्थान पर पांड्यों का शासन स्थापित हुआ।

तैमूर की विजय ने दिल्ली के साम्राज्य को समाप्त कर दिया और सारे भारत में छोटे-बड़े हिन्दू व मुस्लिम राज्य बन गये। इनमें मुस्लिम राज्य ही अधिक बड़े व शक्तिशाली थे, दक्षिण भारत में विजय नगर का हिन्दू साम्राज्य काफी शक्तिशाली बन गया था। मुसलमान शासक भी धीरे-धीरे भारतीय बनते जा रहे थे और उनकी बर्बरता घटती जा रही थी। ग्रामीण जीवन भी बदल रहा था, यद्यपि मौलिक रूप से उसमें कोई विशेष अन्तर नहीं पड़ा परन्तु पचायती की शक्तियाँ धीरे-धीरे कम होती जा रही थी।

नई चेतना के अंकुर—वेदना और पतन के इस युग में सकराचार्य के पश्चात् स्यारहवीं शताब्दी में दक्षिण में रामानुजाचार्य पैदा हुए और उन्होंने वैष्णव-धर्म के सहारे देश की अग्र्य जाति में एक नया आत्म-विश्वास जागृत कर दिया। इतना ही नहीं, धर्म और सस्कृति से ओत-प्रोत इस आन्दोलन ने देश में एकता की नई चेतना पैदा कर दी।

इनके बाद चौदहवीं शताब्दी में दक्षिण में स्वामी रामानन्द पैदा हुए जिन्होंने जहाँ एक ओर जाति-पाति पर प्रहार किया, वहीं एक सबसे बड़ा काम यह किया कि उन्होंने हिन्दी भाषा में नये साहित्य की रचना की प्रोत्साहित किया। उनके शिष्य कबीर के हिन्दी भजन राष्ट्रीय जागरण का नया आधार बने। यह भारत में धार्मिक व सांस्कृतिक पुनर्जागरण का युग था। ठीक इसी समय उत्तर भारत में नानक देव नाम के महापुरुष का प्रादुर्भाव हुआ, इनके शिष्य ही आगे चलकर सिक्ख कहलाये।

सोलहवीं शताब्दी में बंगाल में चैतन्य महाप्रभु ने ज्ञान और शक्ति की गंगा प्रवाहित की। एक प्रकार से सारे भारत में एक नई चेतना पैदा हो गई। इन आन्दोलनों से यह स्पष्ट हो गया कि भारतीय-सस्कृति एक अखंड और अबाध सजीव वास्तविकता है और राजनीतिक उत्थान-पतन का क्रम में वह अक्षुण्ण रही है। यही कारण था कि प्रसिद्ध विद्वान मैक्समूलर ने १८८२ में कैम्ब्रिज-विश्वविद्यालय के समक्ष भाषण में कहा था—“हिन्दू-विचार के अति-आधुनिक और अति प्राचीन स्वरूपों में अखंड एकता और सातत्य (Continuity) है जो हजारों वर्षों के दीर्घकाल में विस्तृत है।”—‘यदि मुझ से पूछा जाय कि संसार के किस देश के मनुष्यों ने उच्चतम प्रतिभा की प्राप्ति की है, जीवन की महान्तम समस्याओं पर अधिकतम गहराई के साथ चिन्तन किया है तथा उनमें से कुछ समस्याओं के ऐसे महत्वपूर्ण हल तलाश किये हैं जो प्लेटो और कान्ट के विद्याधियों के लिए भी ध्यान देने योग्य हैं—तो मैं भारत

की ओर इशारा करूँगा। *22nd March 1979*

मुगल काल—भारत के अफगान शासक अपनी कूरता का परित्याग करके पूरी तरह भारतीय बन गये थे भारतीय संस्कृति ने उन्हें प्रभावित किया। १५२६ ई० में तैमूर वंश का सरदार बाबर भारत में आया और दिल्ली के सिंहासन पर बैठा। वह केवल चार वर्ष जीवित रहा, इस अल्प-काल में उसने कुस्तुनतुनिया से विश्वकर्मा (भारविट्टक) बुलाकर आगे में एक खूबसूरत राजधानी का निर्माण किया। बाबर एक सहृदय शासक था और अरम्भ में ही उसने भारत के प्रति मातृभूमि जैसी दृष्टि रखी।

बाबर ने जिस मुगल साम्राज्य की नींव रखी उसको उसके पौत्र अकबर ने सुबूढ़ बनाया। अकबर वास्तव में केवल एक कुशल सम्राट विजय और राजनीतिज्ञ ही नहीं था उसने भारत में धर्म एक मुस्लिम संस्कृति में समन्वय स्थापित करके एक नई भारतीय-संस्कृति को बुनियाद रखनी चाही। अकबर ने मित्र किया कि वह एक भारतीय था और उसने भारत को एक राष्ट्रीय स्वरूप देने की चेष्टा भी की परन्तु न तो वह अपनी महत्वाकांक्षाओं का परित्याग कर सका न इस्लाम के प्रति अपनी कोमल भावनाओं को त्याग कर एक धर्म निरपेक्ष राजनीति का ही प्रस्ताव सका। यद्यपि उसने सुदूरपूर्व, पश्चिम और दक्षिण भारत में अपने साम्राज्य का विस्तार किया तथापि वह भारत का हृदय सम्राट नहीं बन सका। सम्भव है कि उसके उत्तराधिकारी यदि उसके जैसा अथक प्रयत्न करते तो भारत में एक स्थायी सांस्कृतिक समन्वय स्थापित हो जाता। परन्तु विघाता को वह भुल नहीं था। जहांगीर और शाहजहाँ तो अपेक्षाकृत सख्त शासक रहे परन्तु औरंगजेब एक निहायत कट्टर व्यक्ति था। उसे दो ही चीजों से प्रेम था—सत्ता और इस्लाम। इन दोनों के पीछे वह इतना पागल हुआ कि उसने सारे देश में साम्राज्य के शत्रु पैदा कर दिए। अकबर ने अपने परिश्रम से जिस नम भारत की बुनियाद रखी थी उसकी जड़ें औरंगजेब की बटूरता ने हिला दी।

राष्ट्रीयता की नई चेतना—अंग्रेजों के भारत आने से पूर्व की राजनीतिक स्थिति का हमारा वर्णन शायद अधूरा ही रह जायगा यदि हम इस काल में उठने वाली नई राष्ट्रीय-चेतना का उल्लेख न करें। अकबर ने ज्यों ही राजपूताने की वीर भूमि की ओर पांव बढ़ाना आरम्भ किया, तब शुरू में उसे कोई विरोध तो मिला ही नहीं वरन् राजपूत बेगमें मिली परन्तु जब वह मेवाड़ की धरती पर पांव रखने लगा तो वहाँ एक स्वाभिमान और स्वातंत्र्य प्रेमी सम्राट महाराणा प्रताप इसे सहन कर सका और अन्त तक वह अकबर से लोहा लेता रहा। राजा की कहानी भारत में गौरव के साथ पढ़ी और सुनी जाती है। स्वतन्त्रता का उमसे बड़ा प्रेमी भारत तब तक दूसरा नहीं पैदा कर सका था।

औरंगजेब जब अपने पिता की कदम में ठाँसकर सिंहासन पर बैठा तो उसने मन में दक्षिण-विजय की उत्कट चाहत रखी। वह बड़ा ही उसे मराठा जाति से टक्कर लेनी पड़ी, इस संदर्भ में हमें उनके महान नेता और भारतीय राष्ट्रवाद के

प्रबल नायक शिवाजी का उल्लेख करना चाहिये ।

पंजाब में मिर्जा की शक्ति मुगल-साम्राज्य को चुनौती दे रही थी । यह सब श्रीरंगजेय की साम्प्रदायिक नीति का परिणाम था ।

उस काल के राष्ट्रवाद का स्वरूप आधुनिक राष्ट्रीयता के चरित्र से भिन्न प्रकार का था, उसमें धर्म, सामन्तवाद और राष्ट्रीयता का एक सक्रिय सम्मिश्रण हुआ था । वास्तव में भारत के भीतर हिन्दू-राष्ट्रवाद की भावना का उठना नितान्त स्वाभाविक था । हमें यह स्मरण रखना चाहिये कि उस समय यह राष्ट्रवाद असहिष्णु नहीं था, शिवाजी मुसलमानों के प्रति खूब प्रेमल थे वे उन्हें राज-कर्मचारी भी बनाते थे । भगवा इस्लाम से नहीं था वास्तविक मर्पण उस मनोवृत्ति से था जो भारत में दो राष्ट्रों का निर्माण कर रही थी जिसमें एक और मुस्लिम-शासक जाति थी, दूसरी और हिन्दू-शासित । यह राष्ट्रवाद एक प्रकार से मुस्लिम-शासन के स्थान पर भारतीय-शासन की स्थापना के लिये खड़ा हुआ था । हम यह जानकर शायद आश्चर्य हो कि इस काल के राष्ट्रवादियों में एक बड़ा नाम दक्षिण के एक मुस्लिम शासक हैदरअली का है, उनके बाद उनके पुत्र सुल्तान टीपू ने भी अपने पिता की जैसी शुद्ध-राष्ट्रीयता का परिचय दिया, उनका वर्णन हम आगे करेंगे ।

मराठों की राष्ट्रीयता का वर्णन वारेन हेस्टिंग्स ने एक स्थान पर इस प्रकार किया है—‘भारत और विशेषकर दक्षिण भारत की अनन्तता में केवल मराठे ही राष्ट्रीय विचार और निष्ठाएँ रखते हैं । उनकी राष्ट्रभक्ति का सारे राष्ट्र पर प्रभाव है ।’

विदेशियों का भारत प्रवेश—जहागीर के दरबार में सर टामस रो के आने के बाद से भारत में विदेशी व्यापारियों का बेटोक आवागमन जारी हो गया । अंग्रेज व फ्रांसिसी वास्तविक प्रतिद्वन्द्वी थे । भारत का यह दुर्भाग्य था कि यहाँ दो राष्ट्रवादी शक्तियाँ—हैदरअली व टीपू सुल्तान तथा मराठों में परस्पर बैर था और वे एक दूसरे को सर्वथा मिटा देना चाहते थे । मुगल-साम्राज्य गिर रहा था उसको अन्तिम धक्का फारिन के लुटेरे नादिरशाह ने दिया जो दिल्ली के प्रसिद्ध सिंहासन तख्त-ताऊत को भी उठाकर ले गया और मुगल वंश के अन्तिम शासकों के खोखलेपन को प्रगट कर गया ।

इधर अंग्रेज भारत में अपनी कूटनीति और युद्ध-कौशल के बल पर सशक्त हो गए थे । प्लासी के युद्ध में क्लाइव की विजय ने अंग्रेजों के लिए रास्ता खोल दिया और ईस्ट इण्डिया कम्पनी भारत की फूट का लाभ उठाकर देश में अपना शासन धीरे-धीरे जमाने लगी जब तक कि १७५७ के प्लासी युद्ध के ठीक सौ वर्ष पश्चात् १८५७ में भारतीय राष्ट्रीयता के आक्रमण ने कम्पनी को उखाड़ नहीं फेंका ।

क्लाइव से डलहौजी

अठारहवीं शताब्दी में मराठा-संघ एक बड़ी शक्ति बन चुका था और वह अंग्रेज शक्ति को चुनौती दे रहा था । सर चार्ल्स मेटकाफ ने १८०६ में लिखा था—

‘भारत में केवल दो ही बड़ी शक्तियाँ रह गई हैं मराठा और ब्रिटिश । भारत के राज्य इनमें से ही किसी एक की प्रभुता स्वीकार करते हैं । एक-एक इंच भूमि जो हम छोड़ेंगे उसे वे (मराठे) ले लेंगे ।’ और टीपू मुल्तान बराबर मराठों और निजाम को पथ भेजकर संगठन की माँग कर रहा था, उत्तर पश्चिम में महाराजा रणजीत सिंह के नामकरव में अंग्रेज विरोधी राज्य का निर्माण हो रहा था । यह सब होते हुए भी मराठे अपनी शक्ति का उपयोग न कर सके, उनके सरदारों में परस्पर वैमनस्य था । १८०४ में वे आगरे के निकट ब्रिटिश सेनाओं को हराकर भी अपने आपको न पहचान पाये । अन्ततोगत्वा १८१८ के पहुँचते-पहुँचते मराठे अंग्रेजों के सामने झुक गये और उन्होंने उनकी आधीनता स्वीकार कर ली । यहाँ से ईस्ट इण्डिया कम्पनी के रूप में भारत पर ब्रिटिश की अबाध प्रभुता का आरम्भ होता है जो लगभग १५० वर्षों तक भारत को पीड़ित करके १५ अगस्त १९४७ के दिन अचानक लुप्त हो गई ।

मराठों के पतन के बाद भी देश में अंग्रेजों के विरुद्ध एक राजनीतिक चेतना कायम रही परन्तु वह एक सक्रिय-राष्ट्रीयता का स्वरूप नहीं ले पाई । मराठे स्वयं राष्ट्रवादी थे परन्तु उनमें अपनी जाति व संस्कृति का अहंकार बहुत बढ़ गया, वे भारत की आत्मा को नहीं पहचान पाये, न उन्होंने राजपूतों, सिखों व राष्ट्रीय-मुस्लिम-शासकों जैसे हैदराबादी व टीपू-मुल्तान के साथ मिलकर काम करना ही स्वीकार किया । अच्छे थोड़ा होने पर भी उनकी ज्ञान शक्ति और राजनीतिक-मेधा बहुत अविकसित थी । कौसी विचित्र राजनीतिक मूर्खता की बात है कि वे अपनी सेना के प्रशिक्षण के लिए अंग्रेज अधिकारी रखते थे जो समय पर स्वाभाविक रूप से उन्हें धोखा देते थे । इसी प्रकार उनके प्रशासन में भी अंग्रेज गुप्तचर मौजूद थे जो उनके रहस्यों का उद्घाटन करते रहते थे । इस युग की सबसे बड़ी समस्या संगठन की थी शक्ति की नहीं । मुसलमानों को यदि छोड़ भी दें तब भी सिख, राजपूत, जाट, गोरख और मराठे मिलकर भारत में ही नहीं एशिया के एक बड़े भाग में साम्राज्य की स्थापना कर सकते थे परन्तु बँसा हो नहीं सका । एकता का अभाव और सकीर्ण अहंकार भारत के लिए बड़े अभिशाप रहे हैं । इन्होंने ही इस समय भी धोखा दिया ।

अंग्रेज बहुत कुशल व्यापारी और प्रशासक थे । उन्होंने भारत की बीमारी पहचान ली थी और उसका लाभ उठाकर उन्होंने अपनी नीति ‘फूट डालो और राज्य करो’ बना ली थी । वे जानते थे कि भारत फूट और कलह का देश बन चुका था ।

क्लाइव से डलहौजी तक १०० वर्षों के इस दीर्घ काल में ईस्ट इण्डिया कंपनी अपने शासन को जमाने और फँसाने के काम में व्यस्त रही । उसने अपने फ्रान्सीसी प्रतिद्वन्द्वियों को समाप्त कर दिया तथा भारतीय शक्तियों को कहीं शक्ति के द्वारा और वही नृत्तनीति से दबा दिया । यह दबी हुई आग एक बार फिर से जल उठने के

लिए बेचैन हो रही थी और आखिरकार १८५७ में मई महीने में वह फूट निकली। इन सौ वर्षों में कम्पनी के कारनामों का एक चित्र हम देखते चलें, १८१८ में सर टामस मुन्रो ने भारत के तत्कालीन गवर्नर जनरल लार्ड हैस्टिंग्स को लिखा था 'विदेशी विजेता जाति देशी-प्रजा पर हिंसा करती है तथा प्रायः अत्याचार भी करती है परन्तु (इतिहास में) कभी किसी ने इतना अत्याचार नहीं किया जितना हमने (अंग्रेजों ने) किया है, किसी भी विजेता ने अपनी प्रजा पर इतना गहरा अविश्वास नहीं किया और उन्हे इतना बेईमान व अयोग्य नहीं समझा, जितना हम (भारतीयों को) समझते हैं—।' १८५० में कम्पनी ने सिख राज्य को जीत लिया और १८५६ में अवध को। इस प्रकार पूरे भारत पर वे चढ़ बैठे। देशीय राज्यों में भी उनके दूत रहते लगे, उन्होंने उनके साथ सन्धिया की एवं उन पर भी वे एक प्रकार की प्रभुता का प्रयोग करने लगे।

प्रथम स्वाधीनता संग्राम

१८५७ के स्वाधीनता संग्राम को, जिसे अंग्रेजों ने सैनिक विद्रोह या गदर कहा, हमने अंग्रेजों के विरुद्ध भारतीय प्रजा का प्रथम संगठित प्रयास माना है। श्री जवाहरलाल नेहरू ने इस बारे में लिखा है कि—'यह सिर्फ फौजी विद्रोह नहीं था बल्कि अंग्रेजों के विरुद्ध एक व्यापक सार्वजनिक विप्लव था। यह विद्रोह बढ़कर घृणा के पान विदेशियों के विरुद्ध भारतीय स्वाधीनता के युद्ध में परिणत हो गया।' (विश्व इतिहास की झलक, अध्याय १०६)

इस महान् क्रान्ति की घटनाओं का वर्णन करना यहाँ सम्भव एवं आवश्यक नहीं है, परन्तु हम जब उस रोमाचकारी इतिहास पर दृष्टि डालते हैं तो हमारा सिर झट्टा के साथ भारतीय-स्वाधीनता समर के उन वीर सैनानियों के सामने झुका रह जाता है जिन्होंने अंग्रेजी राज्य को भारत से मिटाने के लिए अपना सर्वस्व दाव पर लगा दिया था। कौन भूल सकता है महारानी लक्ष्मीबाई के बलिदान को और कैसे भूला जा सकता है उन राष्ट्रवीरों को जिन्हें तोप के मुह से बाधकर उनकी धज्जिया उड़ा दी गई। कितनी रोमाचकारी है वह स्मृति, जब अंग्रेज सेनापति नील ने इलाहाबाद से कानपुर तक रास्ते भर हुरे-भरे गावों को समूल नष्ट कर दिया था तथा सड़क के किनारे एक भी पेड़ ऐसा न बचा था जो फासी पर लटके हुए भारतीय वीरों से लड़ा न हो। श्री जवाहरलाल नेहरू जैसे वीर पुरुष ने उन घटनाओं के बारे में लिखा है—'यह सब एक भयानक और दर्दनाक किस्मा है और मुझ में इस सारे कटु सत्य का बखान करने की हिम्मत नहीं है।' (वि० इ० झलक, अध्याय १०६) भारत की जनता ने उस विद्रोह के परिणामस्वरूप भयंकर कष्ट उठाये। उसका एक ही अपराध था कि वह अपने आप को उस विदेशी के हाथों से मुक्त करके स्वतन्त्रता-पूर्वक जीना चाहती थी जो स्वयं अपने देश में स्वतन्त्रता का आनन्द ले रहा था।

इस प्रसंग में इतना कह देना और उचित होगा कि यद्यपि अंग्रेजों ने क्रान्ति

का दमन करके अपने मन में यह समझ लिया कि अब वे भारत के निर्दोश शासक हो गये थे परन्तु वास्तविकता इससे ठीक उल्टी थी। यह क्रांति भारत में अंग्रेजी साम्राज्य के कपल में अन्तिम कील के जैसी थी क्योंकि इसने भारतीय मानस में पश्चिमों के प्रति केवल शत्रुता ही नहीं छोड़ी बल्कि यह भी समझ गये कि अब १८५७ जैसे अतृप्त एवं अनियोजित मण्डल से काम नहीं चलेगा तथा संघर्ष का भार सामान्य और नेताओं के कंधे पर सँभल कर आम जनता को उठाना होगा। यही हुआ और जहाँ कम्पनी सौ वर्ष तक थी वहाँ, ब्रिटिश संसद का राज्य भारत में ६० वर्ष की अल्पायु भी तिरोहित हो गया और वह भी ऐसे ढंग से जिसके कारण हम आज संसार के भीतर गर्व के साथ खिरे उँचा उठा सके हैं तथा जिसके द्वारा हमने पूजा और द्वेष के स्थान पर प्रेम और मैत्री का निर्माण किया है।



अध्याय : २

राष्ट्रीय चेतना का पुनर्जागरण

“यह सत्य है कि भारत में एक सामाजिक क्रान्ति को जन्म देने में इंग्लैण्ड की नायक बहुत खराब थी तथा उसने इस सामाजिक क्रान्ति को बहुत बेहूदे ढंग से भारत में जन्म दिया। परन्तु वास्तव में प्रश्न यह नहीं है। महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या एशिया की सामाजिक स्थिति में मौलिक क्रान्ति हुए बिना मानव जाति अपने लक्ष्यों को प्राप्त कर सकेगी? यदि इसका उत्तर ‘नहीं’ है तो चाहे इंग्लैण्ड कितना भी अपराधी हो, यह मानना ही होगा कि वह उस क्रान्ति को जन्म देने में इतिहास के हाथों में एक अचेतन साधन या अस्त्र बना है।” +

— कार्ल मार्क्स

१८५७ में जो आग दबी सी प्रतीत होने लगी थी वस्तुतः वह लोगों के हृदय में मुलग रही थी, यद्यपि उसने धधकना अभी शुरू नहीं किया था तथापि वह अनुकूल वायु और ईंधन की प्रतीक्षा में थी। पिछले अध्याय में हमने यह प्रदर्शित करने की चेष्टा की है कि भारत की आत्मा के भीतर एक सांस्कृतिक एकता और सुप्त राजनीतिक चेतना मौजूद थी परन्तु उसे प्रगट होने का न उपयुक्त अवसर ही मिल रहा था, न उचित माध्यम ही। भारत में अंग्रेजी शासन की जड़ें जम जाने के पश्चात् और एक बार देश में शान्ति व व्यवस्था स्थापित हो जाने के बाद, भले ही वह शान्ति दमशान की शान्ति हो, उसे वह अवसर और माध्यम मिला तथा वह फिर से जाग्रत होने लगी।

भारत की एकता

यहां हमें यह भली प्रकार समझ लेना चाहिये कि भारत हजारों वर्षों से एक देश है, उसकी एक प्राचीन सस्कृति है तथा उस सस्कृति की मूल प्रेरणा न साम्राज्यवादी आकांक्षाओं में निहित है न भौतिक जीवन की विलासिता में, और न एक सक्तीपूर्ण राष्ट्रीय ग्रहकार में, उस सस्कृति की जड़ें एक अत्यन्त उदार और व्यापक मानवीय-आध्यात्मिकता में गहरी पैंठें हुई हैं। हमारी सस्कृति के नायक न राजनीतिज्ञ हैं, न अर्थशास्त्री और न वैज्ञानिक वरन् उसका नेतृत्व सदा से आध्यात्मिक महापुरुषों ने

+ ‘The British Rule In India’—New York Daily ‘Tribune’ June 10, 1853.

किया है जिन्हें हम मन्त महात्मा या ऋषि के नाम से पुकारते हैं। अपने राजनीतिक उत्थान-पतन के दौरान में वास्तविक भारत अनेक उग्र प्रभावों के बावजूद भी सांस्कृतिक दृष्टि से अखंड और अडोल बना रहा है। भारत की भूमि और उसके नागरिकों के भौतिक जीवन पर भले ही दासता और पराधीनता की कालिमा का कलक लगा है तथापि भारत की आत्मा हमेशा जीवित और उन्नत रही, वह विजेताओं को भी आत्मसात करने की चेष्टा करती रही तथा हम देखेंगे कि भारत की यही आध्यात्मिक और सांस्कृतिक शक्ति आगे जाकर हमारी मार्ग-दर्शक व प्रेरक बनी और उसने हमें ऊँचा उठाया।

इस सस्कृति का उल्लेख श्री जवाहरलाल नेहरू ने विद्वद् इतिहास की भलक में इस प्रकार किया है—“राजनीतिक दृष्टि से भारत में अक्सर भेद रहा है हालांकि कभी-कभी सारा देश एक ही केन्द्रीय-शासन में भी रहा। लेकिन सस्कृति के लिहाज से यह देश हमेशा से एक रहा, क्योंकि इसकी पृष्ठभूमि, इसकी परम्पराएँ, इसका धर्म, इसके वीर और वीरगनाएँ, इसकी पौराणिक गाथाएँ, इसकी विद्वत्ता से भरी भाषा (सस्कृति), देश भर में फैले हुए इसके तीर्थ स्थान, इसकी ग्राम पंचायतें, इसकी विचारधारा और इसका राजनीतिक संगठन, शुरू से एक ही चले आ रहे हैं। साधारण भारतवासी की नजर में सारा भारत पुष्पभूमि या और शेष संसार अधि-कतर श्लेष्मो का और बर्बर लोगो का निवासस्थान था। इस प्रकार भारत में भारतीयता की एक व्यापक भावना पैदा हुई, जिसने देश के राजनीतिक विभाजन की पर्वाह नहीं की बल्कि उस पर विजय प्राप्त की।” (अध्याय ४४) ‘सारे इतिहास में सस्कृति की दृष्टि से भारत एक रहा है, राजनीतिक दृष्टि से चाहे उस देश में कितनी ही परस्पर लड़ने वाली रियासतें क्यों न रही हों। जब कोई महापुरुष पैदा हुआ या महान आन्दोलन उठा, वह राजनीतिक सीमाओं को लाँच कर सारे देश में फैल गया।’ (अध्याय ७५)

प्रसिद्ध विद्वान प्रो० मैकडॉनल ने ‘सस्कृत-साहित्य का इतिहास’ नामक अपने ग्रन्थ में एक स्थान पर भारतीय सस्कृति के बारे में इस प्रकार लिखा है—‘ईसा के पूर्व चौथी शताब्दी के अन्त में जब मुनानिओ ने भारत की उत्तर-पश्चिमी सीमा पर आक्रमण किया उस समय भारत अपनी एक ऐसी सस्कृति को जन्म दे चुका था जो विदेशी प्रभावों से मुक्त रही। फारसी, यूनानी, सिथियन व मुस्लिम जातियों के लगातार आक्रमण और उनकी विजय के बावजूद भी भारतीय जीवन और साहित्य का राष्ट्रीय-विकास अंग्रेजों की विजय के काल तक अबाध एवं अप्रभावित बना रहा।’

हमारी इस अबाध एवम्ता को ब्रिटिश-साम्राज्यशाही ने हमेशा अस्वीकार किया। ब्रिटिश अधिकारी और लेखक भारत और संसार के भस्तिष्क पर यह अंकित करने की चेष्टा करते रहे कि भारत एक राष्ट्र न होकर एक उप-महाद्वीप है जिसमें भिन्न-भिन्न राष्ट्र मौजूद हैं। उनका मानना था कि ‘भारत के बारे में पहली बात,

जिसका जानना अत्यन्त आवश्यक है यह है कि, भारत या भारत नाम का ऐसा कोई देश न कभी था और न है जिसमें यूरोपियन कल्पना के अनुसार भौतिक, सामाजिक, धार्मिक या राजनीतिक एकता हो। भारतीय राष्ट्र या भारतीय-जनता जैसी कोई चीज नहीं है।¹ × इसी प्रकार प्रसिद्ध राजनीति-शास्त्री सर जॉन सीली ने अपनी पुस्तक 'दि एक्सपान्शन ऑफ इंग्लैंड' में लिखा है कि—'यह धारणा कि भारत एक राष्ट्रीय इकाई है, एक ऐसी बेहूदी और गलत कल्पना है जिसका निवारण करना राजनीति-विज्ञान का प्रधान लक्ष्य है। भारत एक राजनीतिक नाम (इकाई) नहीं है, वह यूरोप और अफ्रीका की भाँति एक भौगोलिक इकाई है। वह एक राष्ट्र और एक भाषा का नहीं बल्कि अनेक राष्ट्रों और अनेक भाषाओं का द्योतक है।' साइमन-रिपोर्ट ने भारत का एक ऐसा चित्र पेश किया था जिसे देखकर ब्रिटिश साम्राज्य-वाद की कुत्सित नीति 'भूट डालो और राज्य करो' का एक घिनौना स्मरण हो उठता है। उस रिपोर्ट की समीक्षा करते हुए एक विद्वान् ने लिखा था—'भारत जैसे उप-महाद्वीप के लिए उपयुक्त शासन व्यवस्था या सविधान की रचना करना एक इतना कठिन काम है जिसे प्रायः हल नहीं किया जा सकता क्योंकि उसमें ५६० देशी राज्य हैं जो नाम-मात्र के लिए स्वाधीन हैं, २२२ पृथक् भाषाएँ बोलने वाली नस्लें हैं तथा दो प्राचीन तथा परस्पर विरोधी धर्म हैं (१६,८०,००,००० हिन्दू तथा ६,००,००,००० मुस्लिम प्रजा केवल ब्रिटिश भारत में रहती हैं) तथा १,००,००,००० अछूत या शूद्र अथवा दलित जन सख्या है—' विद्वान् पुरुष श्री एच० डब्ल्यू० नेविन्सन एक वामपंथी थे और उन्होंने ये शब्द २७ जून, १९३० के न्यू लीडर नामक समाज-वादी पत्र में लिखे थे। यह देखकर बड़ा आश्चर्य होता है कि भारत के प्रति सहानु-भूति रखने वाले नेविन्सन मरीखे व्यक्ति भी ब्रिटिश साम्राज्यवादी के गलत प्रचार का शिकार हो गये, वास्तव में साइमन-रिपोर्ट का उद्देश्य ही यह था कि वह भारत की एकता पर प्रहार करे और सत्ता को यह बताये कि भारत नाम की कोई चीज इस धरती पर और आकाश के नीचे कोई अस्तित्व नहीं रखती। ठीक इसी प्रकार के विचार ब्रिटिश इतिहासकार डब्ल्यू० ई० एच० लेकी ने संयुक्त राष्ट्र अमेरिका के बारे में प्रगट किये थे—उस देश में राष्ट्र भक्ति या भावनाओं की एकता का निर्माण नहीं हो सकता क्योंकि वहाँ बाहर से आने वाले लोगों का ऐसा बहु-जातीय जमघट हुआ है जो भिन्न-भिन्न राष्ट्रों से बहा गये हैं और जिनके धर्म भी भिन्न-भिन्न हैं, उसका भूमि-क्षेत्र बहुत विशाल है परन्तु यातायात के कुशल साधनों के अभाव में वे एक दूसरे के सम्पर्क में नहीं आ सकते हैं तथा उनके भीतर घन कमाने की वृत्ति बहुत तीव्र है।¹ +

× 'India : its Administration and Progress'—Sir John Strachey.

+ 'History of England in the Eighteenth century.' Vol IV. P. 31.

भारत की एकता का एक सुन्दर चित्र प्रसिद्ध इतिहासकार विन्सेन्ट ए० स्मिथ ने इस प्रकार खींचा है—यद्यपि भारत की राजनीतिक एकता पूर्ण रूप में नहीं स्थापित नहीं हो सकी तथापि वह अनेको शताब्दियों से भारतीय जनता का आदर्श रही है। सस्कृत साहित्य में एवं अनेको प्रसिद्ध लेखों पर चक्रवर्ती राजा अर्थात् सावंभीम-सम्राट की धारणा अंकित है। महाभारत में कुरुक्षेत्र के युद्ध के लिए इकट्ठे होने वाले सैनिकों के वर्णन से ज्ञात होता है कि समस्त भारतीय जनता (दूर दक्षिण के लोग भी) में एकता के दृढ़ बन्धन मौजूद थे तथा वे सार्वजनिक हित के प्रश्नों पर ध्यान देते थे। यूरोपियन लेखक ग्राम लौर पर भारत की एकता की अपेक्षा उसकी विविधता पर अधिक ध्यान देते रहे हैं। असाधारण स्वतन्त्र-विचार वाले लेखक जोसेफ कनिंघम इसमें अपवाद हैं। १८४५ में ब्रिटिश आक्रमण से उत्पन्न होने वाली सिकन्दरों की आशंकाओं का उल्लेख करते हुए उन्होंने बहुत सही व सत्य वर्णन किया है कि—'काबुल से असम की घाटी तक फैला हुआ भारत और सका द्वीप एक देश माना जाता है तथा जनता के मस्तिष्क में यह विचार एक राजा या एक नस्ल के शासन की स्मृति के साथ जुड़ा हुआ है।' इस प्रकार भारत में पिछले दो हजार वर्षों से भी लम्बे समय से एक आदर्श राजनीतिक एकता रही है और आज भी है।—असन्दिग्ध रूप से भारत में एक गहरी एवं मौलिक एकता मौजूद है जो भौगोलिक सीमाओं या राजनीतिक-प्रभुता से उत्पन्न होने वाली एकता की अपेक्षा कहीं अधिक पूर्ण है। यह एकता रक्त, वर्ण, भाषा, वेश भूषा, प्रथा-परम्परा और जाति से बहुत परे है, बहुत ऊपर है।

ब्रिटिश साम्राज्यवाद का गलत दावा

भारतीय-राष्ट्रीयता के अनवरत और सतत् अस्तित्व का उल्लेख हम पीछे कर चुके हैं। भारत की यह राष्ट्रीयता मुस्लिम शासन काल में अक्षयगति रही उसका मुख्य कारण यह हुआ कि मुसलमान शासक बाहर से यहां आये परन्तु यहां राज्य जमा लेने पर वे पूर्ण रूप से यहीं के हो गये तथा किसी दूसरी भूमि में उन्होंने सम्बन्ध नहीं रखा। भारत ने भी अपनी समन्वयकारी परम्परा के आधार पर उन्हें आत्मसात करने की चेष्टा की। परन्तु ब्रिटिश शासक आदि से अन्त तक विदेशी बने रहे, उनकी जड़ें भारत में नहीं होकर इंग्लैंड में रही उनकी निष्ठा भारत के प्रति नहीं होकर ब्रिटेन के प्रति रही, साथ ही उन्होंने अपने भाग्य को अभिन्न रूप से भारत के साथ उस प्रकार नहीं जोड़ा जिस प्रकार मुस्लिम-सम्राटों ने जोड़ लिया था, वे निरन्तर इंग्लैंड से आदेश पाते रहे तथा उस देश के हितों की रक्षा भारत के मूल्य पर करते रहे। भारत को इससे (ब्रिटिश आगमन से) पहले भी विजय किया गया था, परन्तु उसके विजेता उसकी सीमाओं में अक्षय गये थे और उसके जीवन का अभिन्न अंग बन गये थे। इस प्रकार उसने अपनी स्वतन्त्रता नहीं खोई और वह कभी दास नहीं बना था, अर्थात् उसकी राजनीतिक और आर्थिक व्यवस्था नहीं ऐसी नहीं बनी थी जिसमें सत्ता का केन्द्र उसकी अपनी भूमि से बाहर रहा हो तथा वह नहीं ऐसे शासक वर्ग के

प्राधीन नहीं हुआ था जो उद्गम और चरित्र में विदेशी हो तथा स्थायी रूप से तक विदेशी ही बना रहा हो।' —के० एस० शेलवन्कर (श्री जवाहरलाल नेहरू द्वारा डिस्कवरी आफ इण्डिया में उद्धृत) ऐसी स्थिति में यह बहुत स्वाभाविक ही था कि इस विदेशी-शासन के विरुद्ध, जिसके पीछे गोरी जाति का यह अहंकार भी निहित था कि अंग्रेज सम्य लोग हैं और वे भारत के असम्य लोगों को सम्य बनाने यहाँ आये हैं, भारत में व्याप्त राष्ट्रीय चेतना सगठित, सुव्यवस्थित और मुखर हो गई।

कई बार यह दावा किया जाता है कि भारत में राष्ट्रीय-चेतना का विकास अंग्रेजों के सम्पर्क और उनकी कृपा से हुआ है। वास्तव में यह एक बड़ी विचित्र बात है, जैसा हम कह चुके हैं, अंग्रेज भारतीय-राष्ट्रीयता के अस्तित्व को हमेशा अस्वीकार करते रहे परन्तु जब उन्होंने देखा कि वह राष्ट्रीयता एक प्रबल-शक्ति बनकर उनके रास्ते को रोक कर खड़ी हो गई है तब दूसरा तर्क यह दिया जान लगा कि ब्रिटिश-शासन ने भारतीय-राष्ट्रीयता को जन्म दिया है तथा उसने भारतीय लोकमानस में लोकतन्त्रात्मक-आदर्शों की स्थापना की है। कुछ लोग तो दावा करते हैं कि ब्रिटिश शासन का सक्षय आरम्भ से ही यह था कि वह भारतीय-राष्ट्रीयता को जागृत करे। इस दावे को वे लोग कभी स्वीकार नहीं कर सकते जिन्होंने ब्रिटिश शासन की साम्राज्यवादी और शासक नीतियों का मुक्ताधार भारत में देखा है।

माटेयू-चेम्सफोर्ड रिपोर्ट (१९१८, पृ० ११५) में लिखा गया है कि—'भारतीय जनता का वह अंश जो राजनीतिक चेतना से सम्पन्न है, बौद्धिक रूप से हमारी सन्तान है। उन्होंने उन्हीं विचारों को ग्रहण किया है जो हमने उनके सामने रखे हैं और इस मामले में हमें उनकी प्रशंसा करनी चाहिये। भारत की वर्तमान बौद्धिक एवं नैतिक हलचल हमारे काम के लिए निन्दाजनक नहीं है वरन् गौरवास्पद है।' इसी प्रकार इंडियन सिविल सर्विस के एक पुराने सदस्य (१९२१ से १९३७) सर परसीवल प्रिफिथ सी० आई० ई० ने अपनी पुस्तक 'माइनिंग इंडिया' में लिखा है कि—'भारत में ब्रिटिश शासन के अत्यन्त महत्वपूर्ण परिणामों में से दो ये हैं—भारतीय जातीयता का उदय तथा राष्ट्रीयता की भावना का इतना गहरा विकास जिसके परिणामस्वरूप अन्ततः भारत को स्वाधीनता मिली। आधुनिक काल से पूर्व जातीयता के दो लक्षण—दूसरी जातियों से पृथक्ता की भावना एवं एकता, (भारत में) नहीं थे, यहाँ वे तत्व भी मौजूद नहीं थे, जिनसे जातीयता का निर्माण हो सकता।... सामाजिक परम्पराएँ जाति-व्यवस्था में सुरक्षित हो गई थीं। यद्यपि जाति व्यवस्था भारतीय समाज में स्थिरता पैदा करने वाली थी परन्तु वह इतनी संवर्ण थी कि उसमें से राष्ट्रीय-जातीयता (कीमियत) की भावना उत्पन्न नहीं हो सकती थी...'।

इस प्रकार के तर्कों को अधिक विस्तार में न देकर हम यहाँ यह कहना उचित समझते हैं कि अंग्रेजों व उनके समर्थकों का यह दावा ठीक नहीं है कि उनके प्रयत्न से भारत एक राष्ट्र बन सका है, वस्तुतः भारत अनन्त काल से एक राष्ट्र रहा है। संसार के बड़े देशों जैसे भारत, चीन, संयुक्तराष्ट्र अमेरिका, सोवियत समाजवादी

जराय्य सभ आदि देशों में राष्ट्रीयता का स्वरूप इंग्लैंड व फ्रान्स जैसे छोटे देशों की राष्ट्रीयता के स्वरूप से भिन्न है। इंग्लैंड में एक सुदृढ़ राजशाही ने समान भाषा, संस्कृति व धर्म के लोगों को लेकर राष्ट्रीयता के तत्व को जन्म दिया था, शायद इसी कारण अंग्रेज भारत की राष्ट्रीयता के स्वरूप को नहीं पहचान सके। भारत के राष्ट्रीय समाज का आदर्श, धर्म, भाषा, रहन-सहन, रीति-रिवाज, और रूप-रंग की दृष्टि से समानता पर बल नहीं देता, वरन् वह इन दृष्टियों में विविधता और विविधता को स्वीकार करके एक ऐसी मिश्रित संस्कृति (Composite culture) में विद्वान् रखता है जिसकी प्रेरणा से यहां के लोग एक राजनीतिक इकाई के रूप में अपनी राष्ट्रीय आकांक्षामें की पूर्ति के लिए काम करते रहे हैं और आगे भी करते रहेंगे। इस आदर्श की प्राप्ति ब्रिटिश शासन के कारण अनायास ही पैदा होने वाली एकता के आधार पर नहीं हो सकती थी, उसके लिए भारतीय जनता को स्वयं परिश्रम करना पड़ा है। राष्ट्रीयता के इस पुनर्जागरण में तीन तत्वों ने बड़ा काम किया है— (१) भारत की अतीत-संस्कृति के गौरव को पहचान कर अपने महत्व एवं अपनी प्रतिष्ठा को समझना (२) उस गौरवशाली अतीत के भय-क्रम की कड़ियों को फिर से जोड़ने की चेष्टा एवं (३) देश भक्ति की सोई हुई भावना को पुनः सचेत करना। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि आज भारत के कोटि-कोटि नर-नारी जिस राष्ट्रीयता की भावना से प्रेरित हो रहे हैं वह स्वयं उनके अपने प्रयास एवं संस्कृति का फल है। आधुनिक भारतीय राष्ट्रीयता ब्रिटिश शासन द्वारा जान-बूझकर विकसित की गई है या वह भारतीय-प्रयत्नों का परिणाम है? इस प्रश्न का उत्तर देते हुए श्री एजनी पामदत्त ने लिखा है कि आधुनिक भारतीय राष्ट्रीयता ब्रिटिश-साम्राज्यवाद के विरुद्ध संघर्ष के कारण विकसित और पुष्टि हुई है अतः ब्रिटिश-साम्राज्यवाद को उसी प्रकार उसकी पूर्व-भूमिका या आरम्भ-स्थल माना जा सकता है जिस प्रकार रूस में मजदूरों की विजय के लिए जार या कामबेल के लिए आर्म्स-प्रथम था।¹ इससे यह सिद्ध होता है कि ब्रिटिश-साम्राज्यवाद के विरुद्ध भारतीय लोकमानस में जो-विरोधी प्रतिक्रिया हुई उसने अभ्यक्त भारतीय राष्ट्रीयता की एक मूर्त स्वरूप प्रदान किया है।

इस प्रसंग में हम यह स्वीकार करना होगा कि अंग्रेजों ने अपनी साम्राज्यवादी आकांक्षामें की सतुष्टि के लिए भारत को एक राजनीतिक एकता प्रदान की अर्थात् सारा देश एक ही शासन के अन्तर्गत आ गया। देशी-रियासतें भी ब्रिटिश सम्राट की सर्वोपरिता (Paramountcy) की मानती थीं। यहाँ राजनीतिक एकता पैदा हो गई परन्तु अंग्रेज सरकार उस एकता पर बराबर प्रहार करती रही और

+ R. Palme Dutt, 'India Today' 1947, P. P. 249. This book was banned in 1940 when it was first published in England, by the then British rulers of India

से खडित करने की चेष्टा करती रही। श्री जवाहर लाल नेहरू ने इस बारे में लिखा है कि—'ब्रिटिश सरकार ने भारत को एक राजनीतिक इकाई का रूप दिया जिससे ऐसी क्रान्तिकारी शक्तियों को काम करने का अवसर मिला जो केवल राजनीतिक एकता का ही चिन्तन नहीं करती थी बल्कि भारत की स्वतन्त्रता चाहती थी, परन्तु जिस एकता का उसने निर्माण किया था वह उसे ही भग्न करने की चेष्टा करती रही। भारत की एकता पर यह प्रहार राजनीतिक दृष्टि से भारत को खडित करेगा, उस समय यह कल्पना नहीं थी उसका नश्य राष्ट्रीय शक्तियों को कमजोर करना था जिससे कि वे समूचे देश पर प्रभाव शासन कर सकें। +

पुनर्जागरण में सहायक तत्व

भारत की आधुनिक राष्ट्रीय जागृति का काल उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध से आरम्भ होकर सन् १९२० ई० तक चलता है। १९२० में भारतीय-राष्ट्रीयता महात्मा गांधी के राजनीति प्रवेष्टा के साथ स्थिर होने लगी एवं उत्तम प्रभाव प्रगट होने लगा। १८५८ में जब प्रथम स्वाधीनता संग्राम को निष्पूरतापूर्वक भारत के विदेशी शासकों ने कुचला तब से लेकर १९२० तक भारतीय राष्ट्रीयता के विकास और पुनर्जागरण में जिन तत्वों ने प्रमुख योग दिया है हम उनका उल्लेख यहाँ करेंगे। इनमें प्रमुख तत्व ये हैं —

- (१) १८५७ की क्रांति की असफलता ✓
- (२) धार्मिक व सामाजिक पुनर्जागरण, २ ✓
- (३) अंग्रेजों द्वारा भारत का आर्थिक शोषण ५ ✓
- (४) देश का राजनीतिक एकीकरण, ५ ✓
- (५) सरकारी नौकरियों में पक्षपात, ५ ✓
- (६) अंग्रेजी शिक्षा व विदेश गमन ३ ✓
- (७) समाचार पत्रों का प्रसार, ६ ✓
- (८) सिटन का कुशासन, ८ ✓
- (९) डलहौसी बिल आन्दोलन, ८ ✓
- (१०) सत्सर्ग की क्रान्तियाँ, ११ ✓
- (११) भारतीय राष्ट्रीय महासभा का जन्म।

१८५७ की क्रांति की असफलता—इस महान क्रांति की अनेक अंग्रेज और भारतीय लेखकों ने भारत के सामन्त-वर्ग का विद्रोह कहकर टालने की कोशिश की है। परन्तु हमें यह बात नहीं भूलनी चाहिये कि भारत के हिन्दू और मुसलमान लोग अंग्रेजों की अच्छी निगाह से नहीं देखते थे और १८५७ में क्रांति आरम्भ होते ही भारत की आम जनता बेवैनी के साथ भारत से अंग्रेजों को निकालने का स्वप्न देखने लगी थी। क्रांति जब हो रही थी उस समय भारत की जनता ने क्रांतिकारियों का

साथ नहीं दिया, ऐसा आरोप कई बार नयाया जाता है, परन्तु जो लोग यह आरोप लगाते हैं वे शायद भारत की तत्कालीन परिस्थितियों से परिचित नहीं हैं। उस जमाने में जनता शासन के संचालन या उसके उलट-फेर में भाग नहीं लेती थी, यह काम राजा और शासक का था। भारतीय जनता उस महान क्रान्ति के असफल हो जाने के बाद उसके दुष्परिणामों का बड़े ध्यान के साथ अनुभव एवं अध्ययन करती रही। वास्तव में इस क्रान्ति से पहले ब्रिटिश साम्राज्यवाद के दश (तीसरे प्रभाव) का बहुत अनुभव भारत की आम जनता को उस सीमा तक नहीं हुआ था जितना कि उसके बाद हुआ।

यह क्रान्ति भारतीय जीवन पर बड़ी निर्णायक प्रभाव छोड़ गई। क्रान्ति असफल तो अवश्य हुई परन्तु उसने भारतीय लोकमानस में अंग्रेजों के विरुद्ध सोई हुई घृणा के प्रारम्भिक लक्षण प्रगट कर दिये तथा जनता के सामने यह उदाहरण पेश कर दिया कि अंग्रेजों का शासन कोई ईश्वरीय योजना नहीं है तथा उसका विरोध किया जा सकता है। गांव-गांव और घर-घर में अवध के अत्याचारों और तात्था टोपे व भामी की रानी लक्ष्मी बाई की कथाएँ पूज उठीं, उस बलिदान ने देश में एक चमत्कार पैदा कर दिया। असफल क्रान्तियों धार्मिक और सांस्कृतिक राष्ट्रीयता को जन्म दिया करती हैं। भारत में भी यही हुआ। यूरोपियों को भारत में विजातीय तत्व समझा जाने लगा तथा भारतीय-संस्कृति के पुनर्जागरण का नया प्रयास आरम्भ हो गया, भारत और यूरोप के बीच सांस्कृतिक समन्वय की स्थापना करने वाला ब्रह्म-समाज आन्दोलन मत पढ़ने लगा तथा महर्षि दयानन्द के नेतृत्व में आर्य-समाज देश के भीतर एक नई शक्ति के रूप में उदय हुआ जिसने भारत की प्राचीन संस्कृति का गौरव देश के सामने रखा और वेदों की ओर ह्मारा ध्यान खींचा। शिक्षित नवयुवकों में देश-प्रेम का भाव उदय हुआ और वे भारत के प्राचीन साहित्य व गौरव से प्रेरणा लेने लगे।

निस्सन्देह यह क्रान्ति हिंसक क्रान्ति थी उस समय तक सत्तार राजनीति में प्रहिंसा का प्रयोग करना नहीं सीखा गया था, उसके लिये तो गांधी जी को पैदा होना अभी बाकी था। अंग्रेजों के विरुद्ध भारतीय क्रान्तिकारियों ने जिस हिंसा का प्रयोग किया उसने उनके मन में प्रतिक्रिया पैदा की और वे एक बदले की भावना में काम करने लगे। जब कोई नया अंग्रेज सरकारी कर्मचारी बनकर भारत आता तो वह अपने साथियों से हिन्दुस्तानियों के अत्याचारों का वर्णन सुनता और उसके मन में हमारे लिये घृणा का भाव पैदा हो जाता जिसके परिणामस्वरूप वह और भी अधिक कठोर बन कर शासन करता। इसका परिणाम यह हुआ कि भारतीयों और अंग्रेजों के बीच दूरी पैदा होती चली गई तथा भारत के लोगों के मन पर अंग्रेजों की दमन-नीति से क्षोभ के बिन्दु उभरने लगे। अंग्रेज शासक बहुत ही रुढ़िपथी थे, माय ही उनके मन में अपनी जीवन पद्धति का बहुत गहरा अहंकार भी था, जिसके कारण वे भारतीय समाज के साथ अपना सम्पर्क नहीं पैदा कर सके। एक सबसे बड़ी बात इस

प्रसंग में यह है कि अंग्रेजों के मन में हमेशा यह बात रही कि शासकों की जनता से दूर रहना चाहिये तभी वे अपना रोब बनाये रख सकेंगे। इन सब बातों का परिणाम यह हुआ कि अंग्रेज हमारे लिये हमेशा विदेशी और विजातीय बने रहे तथा वे हम में से एक न बन सके। इस सब ने भारत की जनता को हमेशा, जब तक अंग्रेज यहाँ रहे, बेचैन रखा, वे एक तरह से हमारी गुलामी के चिन्ह बन गये जिन्हें देख-देख कर हमें अपनी बेबसी की कसक होती थी।

इस क्रान्ति की दबाने में अंग्रेज सरकार ने जो खर्च किया था वह सब भारत से बसूल किया गया। यह तथ्य जब भारत के समझदार लोगों के सामने आया तो उनके मन में इस बात पर स्वाभाविक तौर पर क्रोध आया। यह एक विडम्बना थी कि हमें अपनी ही कीमत पर गुलाम बनने के लिये मजबूर किया गया।

धार्मिक व सामाजिक पुनर्जागरण—भारत एक साम्प्रदायिक देश है, उसके सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक जीवन के मूल तत्वों का आधार एक बुनियादी चिन्तन पर आधारित है। इस चिन्तन को ही हम धर्म कहते हैं। बौद्ध धर्म के आगमन के बाद से भारत में हिन्दू धर्म अपने को सन्हाल नहीं पा रहा था शिक्षा के अभाव के कारण धर्म हडियों और बेमायनी कर्मकांड तथा रीति-रिवाजों में फँस कर समाज को नई दिशा और गति देने में असमर्थ होता जा रहा था। भारत में जब-जब धर्म इस प्रकार की सखीयताओं में फँसा है तब-तब ऐसे महापुरुष इस देश में पैदा हुए जिन्होंने अपने आचरण और उपदेशों के द्वारा इस को सही दिशा में प्रवाहित करने की चेष्टा की। धार्मिक और सामाजिक पुनर्जागरण का कार्य भक्ति काल में आरम्भ हुआ। इस काल में शंकराचार्य और रामानुज की भाँति दक्षिण भारत से ही एक महान् शक्ति भारत में उठी जिसने भारत के धार्मिक और सामाजिक जीवन के सामने एक क्रान्ति-कारी कार्यक्रम प्रस्तुत किया। इस शक्ति के प्रणेता स्वामी रामानन्द हैं। श्री यदुनाथ सरकार ने स्वामी रामानन्द के महान् कार्य के बारे में बहुत ही सही ढंग से लिखा है—‘यह धार्मिक पुनर्जागरण हठिपथी ब्राह्मणवादी नहीं था, यह जन्म पर आधारित कर्मकांड और वर्गभेद के विरुद्ध एक विद्रोह था तथा यह एक नैतिक आन्दोलन था जो दूसरे-सब गुणों और सत्कार्यों की अपेक्षा पवित्र हृदय तथा प्रेम की शक्ति पर जोर देता था। यह पुनर्जागरण जनता की ओर से हो रहा था, किसी वर्ग विशेष की ओर से नहीं। उसके नेता ऐसे सन्त, ऋषि, कवि और दार्शनिक थे जो समाज के निम्न वर्गों से उत्पन्न हुए थे, जैसे—दर्जी, बडई, कुम्हार, माली, व्यापारी, नाई, तथा हरिजन। ये लोग ब्राह्मण वर्गों से कम प्रायः।’—रामानन्द जी के शिष्यों में कबीर जुलाहे थे, रंदास मोची और सेना नाई। इनके अतिरिक्त महाराष्ट्र में सत तुकाराम और ज्ञान-देव भी ब्राह्मण नहीं थे। बंगाल में इसी समय चैतन्य देव, पंजाब में गुरुनानक, दक्षिण में बल्लभाचार्य, तिरुवत्सुवर, वेम्पन तथा उत्तर भारत में सत तुलसीदास, मीरा, दादू

आदि महापुरुषों ने सामाजिक जागरण का काम किया, उन्होंने उत्तर से दक्षिण और पूर्व से पश्चिम तक एक भारतीय समाज, संस्कृति और राष्ट्र का बीज बोया।

पुनर्जागरण का जो कार्य स्वामी रामानन्द ने आरम्भ किया था उसे भारत के एक महान् पुरुष राजा राममोहन राय ने आधुनिक काल में उठाया। उन्होंने भारतीय भाषाओं के अतिरिक्त यूरोप की भाषाओं का अध्ययन भी किया तथा हिन्दू धर्म और दर्शन के अतिरिक्त ईसाई धर्म के बारे में भी पूरी जानकारी की। उन्होंने प्रयास किया कि भारत और यूरोप की संस्कृति के बीच समन्वय की स्थापना की जाये तथा भारत के सामाजिक जीवन में जो गम्भीर दोष था गये थे उन्हें दूर किया जाये। इस लक्ष्य को लेकर उन्होंने ब्रह्म समाज के नाम से एक सुधार-संघठन का निर्माण किया जिसने आगे जाकर महर्षि देवेन्द्रनाथ ठाकुर और नेशचक्कर सेन के नेतृत्व में समाज-सुधार का काफी काम किया। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में स्वामी दयानन्द के नेतृत्व में वैदिक धर्म की स्थापना का नया आन्दोलन आर्यसमाज के नाम से शुरू हुआ। स्वामी दयानन्द अपने से पहले सामाजिक व धार्मिक सुधारकों से भिन्न थे, वे आर्य-संस्कृति के जिस पुनरुद्धार के लिये खड़े हुए उसका लक्ष्य भारत थे, मानस में नई राष्ट्रीयता के बीज बोना था। वे आदि से अन्त तक भारतीय थे, उनकी नसों में भारतीयता के गर्व का गर्म खून दौड़ता था। उन्होंने पहली बार यह कहा कि भारत भारतीयों के लिए है, स्वराज्य और स्वदेशी के मन भी आधुनिक भारत को उन्हीं की देन है जिनका पुनर्वाचन हमने बाद में दादाभाई नौरोजी, लोकमान्य तिलक और महात्मा गान्धी के मुह से सुना। आर्य समाज के इस आन्दोलन ने हिन्दू समाज का ध्यान उसकी उन कुरीतियों की ओर खींचा जिनके कारण वह पतन के गर्त में गिरा था। उसने स्त्रियों के स्वतन्त्र्य, छुआछूत के निवारण तथा हिन्दू धर्म के संगठन की दिशा में बहुत बड़ा काम किया। आर्यसमाज की सबसे बड़ी देन शिक्षा के क्षेत्र में है, स्वामी दयानन्द के प्रधान शिष्य स्वामी श्रद्धानन्द जी ने गुरुकुल कांगड़ी की स्थापना की जिसमें भारतीय संस्कृति की गरिमा और राष्ट्रीय विचार से ओत-प्रोत युवकों का निर्माण हुआ जो देश की आजादी के आगामी संघर्ष में बहुत उपयोगी सिद्ध हुए। स्वामी दयानन्द ने सारे देश में एक नई चेतना पैदा कर दी और देश को सोते से जगा दिया। उनके कामों को सत्कालीन अंग्रेजी सरकार राजनीतिक क्रांति का आन्दोलन मानती थी और निस्संदेह वह बंसा ही था।

जिस समय स्वामी दयानन्द उत्तर व पश्चिम भारत में भारतीय संस्कृति का अतल जगा रहे थे ठीक उसी समय बंगाल में एक दिव्य पुरुष का उदय हुआ, य थे परमहंस स्वामी रामकृष्ण। इन्होंने जाति और धर्म के सब सनातन बन्धनों को लाप-कर विविध धर्मों की साधना की तथा यह बताया कि सत्य सम्प्रदाय से परे होता है, वे जाति-पाति के विरोधी थे तथा सरल महात्मा थे। उनके क्रांतिकारी व्यक्तित्व ने स्वामी विवेकानन्द का निर्माण किया। स्वामी विवेकानन्द यद्यपि राजनीतिक पुरुष नहीं थे तथापि वे एक ऐसे भारतीय थे जिन्हें भारत में ईश्वर के समान ही हितचक्षी

थी, तथा जिनका लक्ष्य भारत को नया मोरच प्रदान करना था। भारत का यह उज्ज्वल सपूत अमेरिका और यूरोप के देशों में गया। वहाँ उन्होंने वेदान्त का प्रचार किया तथा भारत की संस्कृति के रहस्य का पश्चिमी जगत के सामने उद्घाटन किया जिसे जान कर जगत चकित रह गया। उन्होंने भारतीय नवयुवक को नया मंत्र दिया— 'उठो, जागो और सब तक सब रूको जब तक कि लक्ष्य प्राप्त न हो जाय।' स्वामी विवेकानन्द के बारे में परसीवल ग्रिफिथ ने लिखा है कि—'विवेकानन्द ने शीघ्र ही अपने गुरु की ईश्वर भक्ति को देशभक्ति तथा स्वतंत्रता की चाह के साथ जोड़ दिया।' +

स्वामी विवेकानन्द और स्वामी दयानन्द ने भारत के लोगों को निर्भयता का पाठ पढ़ाया। विवेकानन्द जी ने कहा कि मनुष्य को भयभीत नहीं होना चाहिये, भय का कारण निर्बलता है। निर्बलता सबसे बड़ा पाप है, वह साक्षात् मृत्यु ही है निर्बलता को दूर करके भारत को सशक्त होना चाहिये। निर्भयता और शक्ति के ये मंत्र भारत के नौजवानों के मन में बैठ गये तथा वे आगे जाकर इन्हीं मंत्रों की शक्ति से देश के लिये लड़ सके।

महाराष्ट्र और दक्षिण भारत में सांस्कृतिक, धार्मिक और सामाजिक चेतना को जागृत करने तथा जनता में साहस पैदा करने का काम लोकमान्य बालगंगाधर तिलक, महादेव गोविन्द रानाडे और गोपालकृष्ण गोखले ने किया। लोकमान्य तिलक तो उग्र-धार्मिक राष्ट्रीयता तथा भारतीय संस्कृति के प्रतीक ही हो गये।

इसी समय दक्षिण भारत में थियॉसॉफिकल सोसायटी के एक संस्थापक कर्नल ऑलकॉट ने हिन्दू धर्म की प्रशंसा की तथा उनकी अपनी प्राचीन संस्कृति की ओर उनका ध्यान खींचा। श्रीमती एनीबीसेन्ट ने भी इस दिशा में बड़ा काम किया। श्री जवाहरलाल नेहरू ने इस प्रसंग में लिखा है कि—'हिन्दू मध्यम वर्ग के भीतर उनकी अपनी आध्यात्मिक और राष्ट्रीय धरोहर में विश्वास पैदा करने में श्रीमती एनीबीसेन्ट का बहुत बड़ा हाथ था।' × श्रीमती बीसेन्ट ने बनारस में सेन्ट्रल हिन्दू कॉलेज की स्थापना की और कर्नल ऑलकॉट ने मद्रास के निकट भदयार नामक स्थान में थियॉसॉफिकल संस्था की। इन लोगों ने पश्चिमी सभ्यता और संस्कृति की प्रवेक्षा भारतीय धर्म और संस्कृति की महत्ता को स्थापित करने की चेष्टा की। सर वेलेन्टाइन शिरोल ने इनके बारे में लिखा है कि—'भारत के पुनर्जागरण को कर्नल ऑलकॉट, मैडम ब्लावट्सकी और श्रीमती बीसेन्ट के नेतृत्व में थियॉसॉफी के आन्दोलन से बल मिला। यह एक सत्य है कि उस आन्दोलन को संगठित और सशक्त बनाने में किसी हिन्दू ने उतना काम नहीं किया जितना कि श्रीमती बीसेन्ट ने किया, उन्होंने अपने सेन्ट्रल हिन्दू कॉलेज, बनारस और मद्रास के निकट भदयार की थियॉसॉफी

+ Modern India, 1957 pp 59.

× 'Discovery of India' 1947, pp 204

संस्था में पश्चिम की बहुत डींग मारने वाली सम्प्रदाय की अपेक्षा हिन्दू व्यवस्था की श्रेष्ठता की खुले आम घोषणा की। जब एक यूरोपियन नागरिक, जिसकी बौद्धिक शक्तियाँ बहुत बड़ी हो तथा जिसके पास असाधारण बक्तृत्व कला हो, भारतवासियों को यह बताये कि सर्वोच्च बुद्धिमत्ता की कुन्जी केवल उन्हीं के पास है तथा वह उन के पास अग्रजत बाल से रही है, एवं उनके देवता, उनका दर्शन और उनकी नैतिकता पश्चिम की अपेक्षा बहुत ऊँचे स्तर के हैं तब यदि हिन्दू हमारी सम्प्रदाय की ओर से मुह मोड़ने लगे तो कोई आश्चर्य की बात नहीं है।¹ इतना ही नहीं श्रीमन्नी बीसेन्ट आगे चल कर भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन की कर्णधार बनी, उन्होंने होम रूल आन्दोलन का संगठन किया, वे जेल गई और इंडियन नेशनल कांग्रेस की अध्यक्ष बनी।⁺

पुनर्जागृति के ये आन्दोलन भारत की उस प्राचीन सस्कृति के आधार पर खड़े हुए थे जिसका सम्बन्ध केवल हिन्दुओं से था। मुसलमानों के शिक्षित और उच्च वर्गों के लोगों को लगा कि वे इन आन्दोलनों के साथ अपने आप को सम्बन्धित नहीं कर सकते थे, और ऐसा करना उनके इस्लामी धर्म के विरुद्ध होगा। इसका परिणाम यह हुआ कि वे अपनी सांस्कृतिक जड़ें इस्लामी इतिहास में खोजने लगे और इस प्रकार उनकी दृष्टि भारत से बाहर की ओर गई। यह एक दुर्भाग्य की बात थी क्योंकि इसके कारण भारतीय मुसलमान भारत का होकर भी इस देश में विदेशी बन बैठे। वह स्वयं भी विभाजित निष्ठाओं के मध्य डावाडोल हुआ तथा हिन्दुओं के मन में भी उसके प्रति पवित्रास पैदा हो गया, उन्हें लगा कि मुसलमान भारत के बाहर के मुस्लिम देशों के प्रति भारत की अपेक्षा अधिक बफादार हैं। उस समय तुर्की का इस्लामी राज्य ही स्वतंत्र बचा था, भारत के मुसलमानों ने उसके खलीफा की ओर अपने नेतृत्व के लिये देखना आरम्भ किया और उसके प्रति अपनी निष्ठा प्रगट की।

१८५७ की क्रान्ति के पश्चात् भारतीय मुसलमान अपना भावी मार्ग नहीं निश्चित कर पा रहे थे। क्रान्ति के लिये अंग्रेज उन्हें बहुत बड़ी सीमा तक उत्तरदायी मानते थे अतः उनका इस उनके प्रति कड़ा हो गया था और वे हिन्दुओं की अपेक्षा उन पर अधिक दमन कर रहे थे। यह बहुत ही स्वाभाविक था क्योंकि अंग्रेजों को राजनीतिक सत्ता का सघर्ष मुसलमान के साथ करना पड़ा था, उन्हें उसी के हाथों से सत्ता छीननी पड़ी थी और इस प्रकार वही उनका तत्कालीन शत्रु था। हिन्दू तो पहले से ही एक आधीन जाति थे। इस व्यवहार के परिणामस्वरूप वे अंग्रेजों के

+ इसी प्रकार को महत्वपूर्ण कार्य यूरोप के कुछ विद्वानों ने किया जिन्होंने भारत के प्राचीन ग्रन्थों का गहरा अध्ययन करके भारतीय सस्कृति की महत्ता का रहस्योद्घाटन किया। इनके इस कार्य से भारतीय जनता को अपने आप को पहचानकर जागने में बहुत मदद मिली। इन विद्वानों में मैक्समूलर, विल्सन, सैसन, रॉय और मोनियर विलियम्स आदि बहुत प्रसिद्ध हुए हैं।

कट्टर शत्रु बन गये थे। परन्तु परिस्थिति ने अचानक पलटा खाया। सर सैयद अहमद खा एक बहुत शक्तिशाली व्यक्तित्व लेकर सडे हुये और उन्होंने संकल्प किया कि वे मुसलमानों की स्थिति को सुधारेंगे। उन्होंने अनुभव किया कि अंग्रेज भारत में जम चुके हैं अतः उनके साथ असहयोग करके मुसलमान प्रगति नहीं कर सकेंगे। उन्होंने मुसलमानों की उन्नति के लिये पश्चिमी शिक्षा को आवश्यक समझा और अनुभव किया कि वे अपने कार्यक्रम को अंग्रेजों की मदद के बिना पूरा नहीं कर सकते थे। उन्होंने अलीगढ़ में मुस्लिम शिक्षा संस्था को जन्म दिया तथा मुसलमानों से अपील की कि वे अपने तग दायरे से बाहर निकल कर अंग्रेजों के प्रति मित्रता का भाव अपने मन में पैदा करें। वे बराबर यह कोशिश करते रहे कि भारतीय मुसलमान राष्ट्रीय आन्दोलनों से कौड़ी-सम्बन्ध न रखें, क्योंकि वे मन में डरते थे कि यदि अंग्रेजों का विरोध करके उन्हें अप्रसन्न कर देंगे तो उनकी प्रगति की सारी योजनाएँ ठप्प हो जायेंगी। यहाँ यह कह देना उचित और आवश्यक होगा कि सर सैयद अहमद खा साम्प्रदायिक दृष्टि में नहीं सोचते थे और वे मुसलमानों को भारत का राष्ट्रीय नागरिक मानते थे। उन्होंने कहा है कि—'क्या तुम एक ही देश में रहते हो?' याद रखो कि हिन्दू और मुसलमान शब्द केवल धर्म की भिन्नता प्रगट करते हैं। वे सब लोग जो इस देश में रहते हैं चाहे वे हिन्दू हो, मुसलमान या ईसाई, इस दृष्टि से एक ही राष्ट्र के सदस्य हैं।'

बीसवीं शताब्दी के आरम्भ में एक और मुसलमान अंग्रेजों का प्रेम प्रतिपादित करने में लगे हुए थे दूसरी ओर उनके बीच से कुछ ऐसे नौजवान निकले जो भारत को दिल से प्यार करते थे और जो पहले भारतीय पीछे मुसलमान थे। एक और १९०६ में अंग्रेज भक्त मुसलमान मुस्लिम-लीग नामक संस्था बनाकर उसमें संगठित हुए दूसरी ओर मौलाना अबुलकलाम आजाद, डा० अन्सारी और मौलाना मौहम्मद अली जैसे नौजवान कांग्रेस में दाखिल हो कर भारत की स्वाधीनता और एकता के लिये आगे आये। मौलाना आजाद ने अल-हिलाल और बाद में अस-बलाग नामक पत्र निकाले जिसके द्वारा उन्होंने मुसलमानों में भारतीय राष्ट्रियता के बीज बोने की चेष्टा की तथा अंग्रेजों की बड़ी निर्भीक आलोचना की। मुस्लिम-लीग जो आरम्भ से ही अलीगढ़ आन्दोलन के साथ जुड़ी रही, आगे जाकर एक बार तो भारत की आजादी की माग करने के लिये आगे आई परन्तु बाद में वह प्रतिनिध्यावादी नेतृत्व में चली गई और अंग्रेजों की पिढू बन कर उसने भारत की आजादी की माग को बहुत धक्का पहुँचाया। आखिर में उसकी हठ के परिणामस्वरूप ही भारत का विभाजन हुआ।

अंग्रेजों द्वारा भारत का आर्थिक शोषण:—अंग्रेजों के आते ही देश में उनके विरुद्ध आवाज पैदा हो गई, यह भारत के लिये एक अनोखी बात थी। भारत एक बहुत सहनशील देश है। उसने अनेक विदेशियों का शासन देखा है और उसे सहन भी किया है, परन्तु अंग्रेजों के शासन में कुछ ऐसा वैचित्र्य था जो

हमारे लिये शसस्त्र हो गया। इसके दो कारण थे, पहला तो यह कि भयोजों ने हमारा जातीय अभिमान किया, वे अपनी मोरी चमड़ी और वैज्ञानिकता के प्रहकार में हमें बर्बर और असम्य कह कर हमारा मजाक उड़ाते थे, आज भी जब किसी भारतीय से अमेरिका या आस्ट्रेलिया में यह पूछा जाता है कि क्या उसका देश सपेरो का देश है तो उसका मन भयोजों के प्रति क्रोध से भर जाता है जिन्होंने ससार के सामने हमारी प्राचीन सस्कृति की अवहेलना करके हमारे बारे में इस प्रकार का गलत प्रचार किया। दूसरी हमसे भी बड़ी बात यह थी कि भयोज भारत आने के आरम्भ से ही हमारी शीलत के शाहक हो गये थे और भारत को इस लूट को उन्होंने इस सीमा तक जारी रखा कि उनकी भाषों हमारे मुंह के टुकड़े पर भी पड़ने लगी। हमारे अपने ही देश में हमारे लिये अपनी धरती और अपने कठोर परिश्रम के फलों को प्राप्त करना कठिन हो गया।

मध्यम भारत में ईस्ट इंडिया कम्पनी बनाकर व्यापारी की हैमियत से आए थे। कम्पनी ने भारत की अर्थ-व्यवस्था को पूरी तरह चौपट कर दिया और उसकी बिल्कुल अपने हित की दृष्टि से इस्तेमाल करना शुरू कर दिया। अठारहवीं शताब्दी तक भारत भौतिक दृष्टि से एक बहुत विकसित और समृद्ध देश था। इस बारे में जी० एस्टे ने लिखा है—'उत्पादन और भौतिक व व्यापारिक संयोजन की भारतीय पद्धतियाँ संसार के अन्य भागों में प्रचलित पद्धतियों की तुलना में श्रेष्ठ ठहरती हैं।' + ईस्ट इंडिया कम्पनी का लक्ष्य आरम्भ में किन्हीं राष्ट्रीय-स्वार्थों की पूर्ति करना नहीं था। वह व्यापारियों का एक संघ था जिसका उद्देश्य अधिक से अधिक मुनाफा कमाना-माना। वह भारत में यूरोप के तैयार मात के लिये बाजार तलाश करने नहीं आई थी। उस समय उसका लक्ष्य इंग्लैंड और यूरोप के बाजारों में भारत और ईस्ट-इंडीज के तैयार मात और मसालों की बिक्री करके मुनाफा कमाना था। कम्पनी के व्यापारी भारत से सूती और सिल्क का कपड़ा तथा दूसरी उपयोगी वस्तुएँ ले जाते थे। रैम्से स्मोर ने अपनी पुस्तक 'द मेकिंग आफ ब्रिटिश इंडिया' में (१९१७: पृ० ८६ पर) लिखा है कि—सूती और सिल्क के कपड़े के मामले में भारत के उत्पादन के साथ कोई भी पश्चिमी तुलना होना नहीं कर सकता था। कम्पनी के सामने इस व्यापार में सबसे बड़ी कठिनाई थी कि वह भारत के कारीगरों से मात खरीदते समय उनके मान के बदले में उन्हें क्या दें। वे उनी कपड़ा दे सकते थे परन्तु भारत के जनबाध में उसकी कोई बड़ी मांग नहीं थी, दूसरी चीजें जो भारत में खप सकती थी वे चादी और दूसरी कीमती धातुएँ व जवाहरात थे। कम्पनी आरम्भ में तो वेस्ट-इंडीज और स्पेनिश अमेरिका में चादी की बिक्री से जो चादी प्राप्त करती थी उसका उपयोग वह भारतीय मात की खरीद में करती रही परन्तु कुछ ही समय बाद एक और तो भारतीय मात की खपत की मात्रा इस सीमा तक बढ़ गई कि

उसके बदले में चादी जुटा सक्ना कठिन हो गया, दूसरी ओर कम्पनी ने भारतीय-राजनीति की कमजोरियों का लाभ उठा कर भारत में अपनी सत्ता जमाना शुरू कर दिया। इन दोनों बातों का परिणाम यह हुआ कि कम्पनी के कर्मचारी व्यापार को छोड़ कर अत्याचार और लूट पर उतर आये। उन्होंने जो किया, उसका प्रमाण हमें इतिहास में भलि-भाति मिलता है। मई १७६२ में बंगाल के नवाब ने इंग्लिश गवर्नर को एक पत्र में लिखा था कि—‘वे (कम्पनी के कर्मचारी) रंगत, व व्यापारियों आदि की वस्तुएं और सामान चौपाई दामों पर जबदंस्ती छीन लेते हैं, और हिमा तथा दमन के द्वारा वे रंगत आदि को इस बात के लिये विवश करते हैं कि उन्हें एक रुपये के दाम की वस्तु के लिये पांच रुपये चुकाये जायें।’

एक अंग्रेज व्यापारी विलियम बोल्टस ने अपनी पुस्तक *कमिन्डरेन्स ऑन इण्डियन अफेयर्स* (१७७२, पृ० १६१-४) में लिखा है कि—अंग्रेज अपने भारतीय दलालों और गुमास्ती की मदद से मनमाने तौर पर यह तय करते हैं कि प्रत्येक कारीगर उन्हें कितनी मात्रा में वस्तुएं देगा और उसका क्या मूल्य उसे चुकाया जायेगा। ..गरीब मुनकर की सहमति आम तौर पर आवश्यक नहीं समझी जाती, कम्पनी द्वारा नियुक्त होने वाले गुमास्ते जब चाहे तब उनसे (कारीगरों से) किसी सौदे पर हस्ताक्षर करा लेते हैं। जब कारीगर (कम) दाम लेने से इन्कार करते हैं तभी उन्हें बाध कर कोड़े लगाये जाते हैं। . इस विभाग में जो जुल्म होते हैं वे कल्पना में भी नहीं आ सकते। कम्पनी का शासन भारत के शोषण के लिये ही आरम्भ हुआ था और जब अंग्रेजी शासन ब्रिटेन के लिये लाभ का सौदा न रहा तभी वह सौदागर इस देश को छोड़ कर यहाँ से भाग खड़ा हुआ। सर जार्ज कार्नवाल लेविस ने १२ फरवरी १७७२ को ब्रिटिश लोक सभा में कहा था—‘मैं बहुत विश्वासपूर्वक यह दावा करता हूँ कि इस पृथ्वी पर अभी तक किसी भी ऐसी सम्य सरकार का उदाहरण नहीं मिलता जो इतनी अष्ट, दगाबाज और लुटेरी हो जितनी कि १७६५ से लेकर १७८४ तक ईस्ट इण्डिया कम्पनी की सरकार थी।’

भारत की यह लूट कम्पनी के बाद ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत भी चालू रही। इसी बीच में ब्रिटेन में औद्योगिक क्रान्ति हो गई तथा भारत को अब कच्चे माल के उत्पादन का काम सौंप दिया गया। जो भारत सारे संसार के बाजारों में अपना तैयार माल भेज रहा था, वही भारत एक पराजित और पिछड़ा हुआ देश बन गया। कार्ल मार्क्स ने अपने लेख ‘दा ब्रिटिश रूल इन इण्डिया (न्यूयार्क डेली ट्रिब्यून १० जून १८५३) में लिखा था कि,—‘ब्रिटेन से भारत जाने वाले कपड़े की मात्रा १८१८ की अपेक्षा १८३६ में ५२०० गुनी हो गई थी। १८२४ में ब्रिटेन से भारत जाने वाली मलमल मुश्किल से ६० लाख गज होती थी जबकि १८३७ में वह साठे छह करोड़ गज से भी अधिक हो गई थी। दूसरी ओर ढाका की जनसंख्या पन्द्रह लाख से घटकर केवल बीस हजार रह गई। अपने कपड़े के उत्पादन के लिये प्रसिद्ध नगरों के पतन से भी अधिक भयकर घटनायें हुईं।’ ब्रिटिश भाप और विज्ञान

ने भारत की सारी भूमि पर से खेती और उद्योग के बीच चलने वाली एकता को समाप्त कर दिया।

इस लूट के अलावा अंग्रेज भारत को कई प्रकार से लूटते रहे। यहाँ प्रमुख सरकारी पदों पर अंग्रेजों की ही नियुक्ति होती थी और उन्हें बहुत ऊँचे वेतन दिये जाते थे तथा निवृत्ति (रिटायरमेंट) के पश्चात् उन्हें मोटी-मोटी पेन्शनें मिलती थी। ये लोग इस पैसे को भारत से इंग्लैंड भेज देते थे और भारत की सम्पत्ति भारत से बाहर चली जाती थी। ब्रिटिश सरकार भारत से नजराने के तौर पर भी एक बड़ी रकम लेती थी। मार्क्स के अनुसार यह रकम उसके समय में पचास लाख पाँड थी। अदम स्मिथ ने इस लूट के बारे में अपनी जगत्-प्रसिद्ध पुस्तक वेल्थ ऑफ नेशन्स में (खंड ५ अध्याय ४) लिखा है—‘ग्राम तौरपर धनी मनुष्य और कभी-कभी साधारण मनुष्य (अंग्रेज) भी इन्डिया-स्टॉक (ईस्ट इन्डिया कम्पनी) का एक हजार पाँड का हिस्सा केवल इस निम्ने खरीदना चाहता है जिससे कि उसे मालिकों की संख्या में एक मत देने की प्रभावशाली स्थिति प्राप्त हो जाये। इस प्रकार उसे भारत की लूट में तो नहीं, परन्तु लुटेरों की नियुक्ति करने में एक हिस्सा अवश्य प्राप्त हो जाता है।’

इस विषय पर बहुत कुछ लिखा जा सकता है और उसके समर्थन में प्रमाणों की भी कमी नहीं है कि अंग्रेजों ने भारत को बुरी तरह से लूटा और इस सोने की बिड़िया को उसके सारे पल्ल बाट कर छोड़ा है। व्यापक बेकारी, उत्पादन के तरीकों का पिछड़ापन, उत्पादन की मात्रा में हास और अकाल, ये अंग्रेजों से प्राप्त होने वाले कुछ अभिशाप हैं। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रथम पचास वर्षों के भीतर भारत में सात बड़े अकाल पड़े जिनमें अनुमानित १५ लाख लोगों की मृत्यु हुई तथा ब्रिटिश शासन के अधिक स्थिर हो जाने के बाद अगले पच्चीस साल में छह और उससे अगले पच्चीस साल में १८ अकाल पड़े जिनमें कुल मिलाकर लगभग दो करोड़ पिछासी लाख लोगों को जान से हाथ धोना पड़ा।

इस आर्थिक संकट ने देश के भीतर राष्ट्रीय चेतना के पुनर्जागरण में बहुत बड़ा काम किया, लोगों को विश्वास हो गया कि अंग्रेज भारत में केवल शोषक बन कर रह रहे हैं और, उन्हें भारत के जीवन और मरण से कोई वास्ता नहीं है। अदम स्मिथ ने वेल्थ ऑफ नेशन्स में लिखा है कि—‘संसार में न तो कोई दूसरा शासक अपनी प्रजा के सुख-दुख, अपने अधिकृत प्रदेश के सुधार या बिगाड़ और अपने प्रशासन की प्रतिष्ठा या अप्रतिष्ठा के बारे में इतना पूर्ण उदासीन हुआ है और न हो सकेगा जितने कि व्यापारिक कम्पनी के अधिकांश मालिक हैं।’ अंग्रेजों की यह उदासीनता जहाँ एक ओर हमारी आर्थिक दीनता का कारण बनी वहीं वह हमारे जागरण का निमित्त भी बनी।

देश का राजनीतिक एकीकरण—हम बार-बार यह बात दोहरा चुके हैं कि भारत सांस्कृतिक दृष्टि से एक देश है और वह हजारों वर्षों से एक रहा है, परन्तु

इसमें भी कोई सन्देह नहीं कि राजनीतिक और भौतिक दृष्टि से भारत की एकता हमेशा शकास्पद रही है तथा उसका स्वरूप बदलता रहा है। अंग्रेजों ने निस्सन्देह भारत को एक दीर्घकाल के बाद राजनीतिक और भौतिक एकता प्रदान की। यद्यपि यह नहीं माना जा सकता कि अंग्रेजों ने वह एकता जान बूझकर मदकृति से हमें दी है तथापि यह तथ्य स्वीकार करना होगा कि उन्होंने अपने शासन को मजबूत बनाने के लिए इस प्रकार के काम किये जिनमें राष्ट्रीयता के विकास में बहुत सहयोग मिला। यह एकता निम्न साधनों से पैदा हुई (१) यातायात की सुविधा, (२) समाचार व सदेशवहन के नये उपकरण, (३) प्रशासन और प्रशासकीय नीतियों की समरूपता।

अंग्रेजों ने अपने व्यापारिक हितों की पूर्ति और शासन संचालन की दृष्टि से भारत में सड़कों और रेल मार्गों का निर्माण कराया। इस प्रकार जो कच्चा माल वे इंग्लैंड की मिलों के लिए खींचते थे उस पर दुनाई का खर्च कम होने लगा तथा इंग्लैंड का तैयार माल सुविधा के साथ देश के भीतरी भागों तक पहुँचने लगा। १८५७ की क्रांति में उन्हें भारत के ऊबड़-खाबड़ रास्तों पर चलने में बहुत कठिनाई हुई थी, सड़कों और रेलों के द्वारा उनसे लिये गए सरल हो गया कि वे अपनी सेनाएँ देश में जहाँ चाहे भेज सकें। इसी प्रकार सरकार के कमचारियों तक सरकारी आदेश और आतिशीघ्र पहुँचाने की दृष्टि से डाक व तार की व्यवस्था की गई। इस बारे में मार्क्स ने लिखा है कि—मैं जानता हूँ कि अंग्रेजी मिलवादी (व्यापारिक हित) भारत में रेलों का जाल बिछाना चाहते हैं परन्तु इनके पीछे उद्देश्य यह है कि वे अपने कारखानों के लिए कपास और दूसरा कच्चा माल कम से कम दामों पर खसोटना चाहते हैं। परन्तु इन संचार साधनों के निर्माण से यह परोक्ष लाभ हुआ कि भारत की जनता के लिए समूचा भारत उत्तर से दक्षिण और पूरव से पश्चिम तक एक हो गया। जहाँ हजारों सालों तक विघ्ना के पर्वत ने उत्तर को दक्षिण से अलग कर रखा था अब वह बाधा दूर हो गई। भारत के लोगों को भारत का दर्शन सुगम हो गया तथा सारा भारत एक साथ खना होने में समर्थ हो गया। १८५७ की क्रांति यातायात की असुविधा के कारण ही असफल हुई थी अब इस प्रकार की सम्भावना समाप्त हो गई। क्रांति का सदेश तार द्वारा पलक मारते इधर से उधर जाना सुगम हो गया। भारत की राष्ट्रीयता का तत्व इससे पोषित हुआ।

प्रशासकीय ढाँचे और प्रशासकीय नीतियों की समरूपता ने भी भारत की राजनीतिक एकता के निर्माण में बहुत योग दिया। ब्रिटिश भारत की समूची प्रजा यह अनुभव करने लगी कि सारे देश में एक ही प्रकार का शासन है और उसकी समस्याएँ एक ही प्रकार की हैं। प्रशासन की नीतियों का प्रभाव सारे देश पर एक साथ होता था और जब कभी कोई दमनकारी नीति सरकार द्वारा अपनाई जाती थी तो सारे देश में उसके विरुद्ध प्रतिक्रिया होने लगी। अंग्रेज भारत की जनता को आम शत्रु हो गए सारे देश को हरदम एक ही सूत्र से लड़ना पड़ रहा था और उस शत्रु

के विरुद्ध हम अपने सब भेद-भाव भूलकर तथा प्राचीन सांस्कृतिक एकता के प्रकाश में संगठित हो गये। अंग्रेजों के शासन से सारे भारत के माग्य को एक ही सूत्र में बाध दिया। यह राजनीतिक एकता आगे चलकर अंग्रेजी शासन के लिए प्रातक सिद्ध हुई।

सरकारी नौकरियों में पक्षपात—क्लाइव की नीति के अनुसार भारत के लोग अंग्रेजी सरकार में क्लर्कों और कम्पनी में गुमास्तों का पद पाने लगे थे। १८५८ की घोषणा में महारानी विक्टोरिया ने घोषित किया था कि वे भारत सरकार के शासन में भारत के लोगों का निष्पक्ष सहयोग लेंगे तथा उन्हें सरकारी नौकरियों में बिना किसी भेद-भाव के योग्यता के आधार पर लिया जायगा। परन्तु सरकार अपने वचन का पालन नहीं कर सकी। भारत के पितामह दादाभाई नौरोजी ने जब इस बारे में सरकार पर दबाव डालना शुरू किया तब १८७० में ब्रिटिश संसद ने यह कानून बनाया कि कुछ कुलीन भारतीय नामजदगी द्वारा इण्डियन सिविल सर्विस में नियुक्त किये जायेंगे। यह अधिनियम भी संसद द्वारा पास कर दिये जाने के बाद सरकार की मेज पर पड़ा रहा और कहीं आठ मास बाद १८७८ में उसको लागू करने के लिए आवश्यक नियम आदि बनाय गये और कुछ लोगों की नियुक्ति भी की गई। १८८६ में लोक सेवा आयोग और प्रांतीय सेवा आयोगों की नियुक्ति की गई जिसके परिणाम-स्वरूप ये नामजदगियां वन्द कर दी गयीं। इण्डियन सिविल सर्विस की परीक्षाएँ केवल लन्दन में होती थीं इस कारण भारतीय विद्यार्थियों को उसमें बहुत कठिनाई होती थी, उस कठिनाई के बावजूद भी कुछ भारतीय उसमें सफल हुए जिनमें सबसे पहले श्री देवेन्द्रनाथ ठाकुर के पुत्र श्री रवीन्द्रनाथ ठाकुर के भाई सुरेन्द्रनाथ ठाकुर थे, उनके बाद रमेशचन्द्र दत्त, सुरेन्द्रनाथ बनर्जी और सर के० जी० गुप्ता आदि ने उसमें सफलता प्राप्त की। इन सफलताओं का परिणाम यह हुआ कि सरकार घबड़ा उठी और इण्डियन सिविल सर्विस की परीक्षा में बैठने की आयु २३ से घटा कर १९ वर्ष कर दी गई। भारत के शिक्षित लोग नौकरियों के बारे में अंग्रेजी सरकार की नीति से पहले ही असंतुष्ट थे इस घटना ने उनके हृदय की समस्त आशाओं पर पानी फेर दिया। रमेश वाइसरॉय रिटन ने भारत में की एक गुप्त पत्र में लिखा था कि—‘हमने अपनी घोषणाओं के द्वारा भारत के लोगों के हृदय में जो आशाएँ पैदा की थी वे हमने भग कर दी हैं।’ सरकार की इस नीति के विरुद्ध देश में बहुत हलचल हुई और श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी द्वारा स्थापित इण्डियन एसोसिएशन की ओर से श्री लालमोहन घोष नामक एक नौजवान को इस बारे में हलचल करने के लिये इंग्लैण्ड भेजा गया। श्री घोष बहुत उच्च कोटि के वक्ता थे। उनके अंग्रेजी भाषणों ने अंग्रेज जनता और राजनीतिज्ञों को बहुत प्रभावित किया। उन्होंने ब्रिटिश राजनीतिज्ञ श्री ग्लेडस्टन से भेंट की तथा उन्हें इतना प्रभावित किया कि लोकसभा ने उस विषय की चर्चा की। जब ग्लेडस्टन ब्रिटेन के प्रधान मंत्री बने तो उन्होंने फिर से सिविल सर्विस की प्रवेश आयु बढ़ाकर २३ वर्ष कर दी।

सरकारी नौकरियों में भारतीय कर्मचारियों के साथ जो पक्षपातपूर्ण व्यवहार किया जा रहा था उसका एक दूसरा रूप और भी था। जब वही प्रतिभाशाली भारतीय नौजवान परिधम करके आई० सी० एस० की परीक्षा पास कर लेते थे तो कोई न कोई बहाना बनाकर उन्हें नौकरी से हटा दिया जाता था। इसके प्रभाव बहुत गहरे हुए, यहाँ तक कि जिन नवयुवकों के साथ यह दुर्व्यवहार हुआ उनके मन अंग्रेजी शासन के प्रति घृणा से भर गया तथा उन्होंने ही आगे चलकर अपने राष्ट्र-भिमान की रक्षा के लिये संगठन की नींव डाली। इसका एक बहुत उज्ज्वल प्रमाण श्री मुरेन्द्रनाथ बनर्जी हैं। उन्होंने १८३६ में आई० सी० एस० परीक्षा पास कर ली परन्तु किसी बेवुनियाद बहाने पर उन्हें अयोग्य घोषित कर दिया गया। इस समाचार से भारत और विशेषकर बंगाल में बहुत खोब पैदा हुआ। यह मामला निर्णय के लिये सच्चिन्धी के बेंच डिवीजन के पास भेजा गया, वहाँ से श्री बनर्जी की नियुक्ति का आदेश हो गया और वे सहायक मजिस्ट्रेट के पद पर नियुक्त होकर भारत आ गये। परन्तु अंग्रेज शासक मत्ता के नशे में डूबने दीवाने बन चुके थे कि वे एक स्वाभिमानी भारतीय को जो अपने अधिकारों के लिए लड़ना जानता था, सहन नहीं कर सके और आखिरकार उन्हें उनके पद से हटा दिया गया। उन्होंने इस घटना के बारे में अपनी आत्मकथा में लिखा है कि—मुझे लगा कि मुझे जो हानि उठानी पड़ी उसका कारण केवल यह था कि मैं एक भारतीय हूँ, मैं एक ऐसी कौम का सदस्य हूँ जो बिल्कुल असंगठित है, जिसका कोई लोकमत नहीं है और अपने ही देश की सरकार की परिपदा में जिसकी आवाज की कोई कीमत नहीं है। मैंने अपनी जवानी के जोश में यह अनुभव किया कि हम अपनी ही जन्म भूमि में दास, लकड़हारे और पतिहारे माने रह गये हैं। मेरे साथ जो व्यक्तिगत अन्याय हुआ था वह हमारे देश की निस्सहाय लाचारी का प्रतीक है। जो अन्याय मेरे साथ हुआ, क्या वह दूसरों के साथ भी होगा? मैंने सोचा कि बँसा होना तब तक निश्चित ही है, जब तक कि हम एक राष्ट्र के रूप में संगठित होकर अपने को अन्याय से न बचा सकें तथा अपने व्यक्तिगत और सामूहिक अधिकारों की रक्षा न कर सकें। इस विनाश के सकट और अन्धकारमय तथा डरावने दुर्भाग्य के बीच खड़े होकर मैंने यह संकल्प किया कि मैं इस मामले में अपने निस्सहाय भाइयों की सहायता में लग जाऊँगा।

इसी प्रकार का व्यवहार श्री अरविन्द घोष के साथ किया गया जो उसके बाद एक महान् क्रांतिकारी बने तथा आगे जाकर भारत के महान् योगी बने। श्री मुरेन्द्रनाथ बनर्जी ही वह पहले भारतीय व्यक्ति थे जिन्होंने इण्डियन एसोसियेशन नाम के प्रथम अखिल भारतीय संगठन की नींव डाली जिसका उद्देश्य राजनीतिक था और जिन्होंने सारे भारत का दौरा उसे राजनीतिक दृष्टि से संगठित करने के लिये किया। इस प्रकार अंग्रेज सरकार की इस भेदभाव भरी नीति ने भारत के लोगों में नई जागृति पैदा कर दी तथा उन्हें संगठित हो जाने के लिये प्रेरित किया।

अंग्रेजी शिक्षा व विदेशगमन—मैकाल के अथक प्रयत्न के परिचायक सन् १८३५

में ब्रिटिश संसद ने यह निर्णय किया कि भारत में अंग्रेजी शिक्षा का प्रचार किया जायेगा। मैकॉले ने स्पष्ट रूप से अंग्रेजी शिक्षा के लक्ष्य की घोषणा इस प्रकार की कि—'यह भारत में एक ऐसा वर्ग पैदा कर देगी जो रक्त और रंग में तो भारतीय होगा परन्तु अपनी पसन्द विचार, नैतिकता और बुद्धि के मामले में पूरा अंग्रेज होगा।' इस प्रकार अंग्रेजी शिक्षा का आरम्भ भारत के पूर्ण अराष्ट्रीयकरण के उद्देश्य से हुआ, परन्तु कभी कभी नियति का विधान विपरीत होता है और बुरी नीयत से किये गये कामों के परिणाम भी उल्टे निकलते हैं। मैकॉले भारत में ऐसे गुलाम मस्तिष्क अंग्रेजी शिक्षा के द्वारा पैदा करना चाहता था जो अंग्रेजी साम्राज्यशाही के आदेशों का पालन पूरा वफादारी के साथ करते रहे और जो अपने देश के हितों के बारे में सर्वथा उदासीन और अनभिज्ञ रहे। मैकॉले का लक्ष्य अंग्रेजी शिक्षा के द्वारा भारत में लोकतांत्रिक चेतना का निर्माण करना नहीं था। मैकॉले अपने लक्ष्य में काफी सीमा तक सफल हुआ और अंग्रेजी शिक्षा के द्वारा एक ऐसे गुलाम मनोवृत्ति वाले वर्ग का निर्माण देश के भीतर हुआ जो अंग्रेजों को भगवान मानकर उनके आदेशों का परिपालन करते और भारत के साथ घ्रोह करने में गौरव समझने लगा। इस वर्ग की सहायता से ही अंग्रेज ने भारत में अपना शासन इतने लम्बे समय तक चलाया। अंग्रेजी पढ़े-लिखे इन गुलामों ने भारत पर जितना जुल्म और अत्याचार अंग्रेजी शासन को बनाये रखने के लिये किया, इतिहास में उसका कोई दूसरा उदाहरण सत्तार के किसी भी देश में नहीं मिलता।

जिस शिक्षा की सूरजपात देश को सदा तक गुलाम बनाये रखने के लिये किया गया था, उस शिक्षा के कुछ लाभ भी हुए। जहाँ एक ओर उसने ऐसे गुलाम प्रशासक पैदा किये जिन्होंने राष्ट्रीय आन्दोलन को कुचल कर देश में अंग्रेजी शासन को बनाये रखने की पूरी कोशिश की, वहाँ उमने उन व्यक्तियों को जो भारत के प्रति प्रेम रखते थे, उस विचार का सर्क दिया जिसमें स्वतंत्रता का अभिमान भरा हुआ था। उन्होंने एडमंड बर्क और जॉन स्टुअर्ट मिल के साहित्य में स्वतंत्रता के महत्व का अध्ययन किया और उसका अर्थ समझा। अंग्रेजों का जो चित्र हमारे सामने था वह उस चित्र से बिल्कुल उल्टा था जो उनके अपने देश में था। अपने देश में वे दमन और आतंक के प्रतीक न होकर स्वतंत्रता और जनतन्त्र के हिमायती थे। अंग्रेजी साहित्य में मिल्टन, बायरन, शैली जैसे उच्च कोटि के साहित्यकारों ने जो विचार स्वतंत्रता की हिमायत में प्रस्तुत किये थे वे सब अंग्रेजी शिक्षा के माध्यम से भारत के अंग्रेजी पढ़े-लिखे लोगों को प्राप्त हुए और वे शीघ्र ही भारत की लम्बी पराधीनता के बारे में सोचने लगे। उन्होंने फ्रांस और दूसरे राज्यों की क्रांतियों के बारे में पढ़ा और उससे प्रेरणा प्राप्त की।

अंग्रेजी शिक्षा से एक और लाभ भी हुआ। किसी जमाने में सङ्घटित भारत की लोकभाषा थी, उत्तर से दक्षिण तक यह भाषा बोली और समझी जाती थी परन्तु कालान्तर में सङ्घटित धीरे-धीरे समाप्त हो गई तथा उत्तर और दक्षिण की भाषाओं के

बीच एक गहरी खाई पैदा हो गई। देश के पाम कोई लोकभाषा नहीं। भारत में अंग्रेजी भाषा यद्यपि आम आदमी की भाषा तो नहीं बन सकी तथापि उन्मुख अभाव की किसी सीमा तक पूर्ति करने की चेष्टा की। + अंग्रेजी पढ़े लिखे लोगों लिय यह सुगम हो गया कि वे देश के विविध भागा के वैसे लोगों के साथ बातचीत और विचार विनिमय कर सकें। इस प्रकार अंग्रेजी भाषा ने देश के राष्ट्रीय एकीकरण के माग की एक बड़ी बाधा को दूर कर दिया।

अंग्रेजी शिक्षा के लिय भारत के युवक इंग्लैंड तक गये और वे यूरोप तथा ससार के अनेक भागों में भी गये। इन यात्राओं से दोहरा लाभ हुआ। ये विदेश यात्रायें भारत के नौजवानों को बता सकी कि उनके देश की ससार की निगाहों में क्या स्थिति है। वे जहाँ जहाँ गये उनके साथ वैसा व्यवहार किया गया जैसा कि असभ्य लोग और दासों के साथ किया जाता है। इससे उनके मन में ठेस लगी और उन्होंने सक्षप किया कि वे देश की आजादी के लिय प्राण-प्रण से चेष्टा करेंगे। अपनी विदेश यात्राओं में उन्होंने स्वतन्त्र देशों के नागरिकों की सामाजिक राजनीतिक, प्राथिक और सांस्कृतिक स्थिति का निरीक्षण भी किया। उनसे उन्हें ज्ञात हुआ कि उनकी स्थिति भारत की पराधीन जनता की अपक्षा कितनी अच्छी है। उसे देखकर उनके मन में स्वतन्त्रता के मूल्य का आभास हुआ और वे उसकी तड़प लेकर स्वदेश लौटे।

भारत में भी जो अंग्रेजी शिक्षा दी गई उसके द्वारा भारतीय विद्यार्थियों ने एलिजाबेथ से विक्टोरिया तक का अंग्रेजी लोकनर का इतिहास एवं गवर्नमेंट्स व मिस्टन से बड्सवर्थ तथा टेनीसन का साहित्य पढ़ा। यह अध्ययन स्वयं अपने में राष्ट्रीयता से ओत-प्रोत था साथ ही उस समय मध्य विक्टोरिया युग के स्वान्त्र्य प्रेम व दृढ़ देशभक्ति से ओत-प्रोत अंग्रेज शिक्षक भारत के स्कूलों में पढ़ाते थे। य सब कारण बहुत सबल थे और उन्होंने देश के अंग्रेजी पढ़े-लिखे लोगों में देश-प्रेम की सहर पैदा कर दी।

यहा यह मानने की आवश्यकता नहीं है कि यदि भारत में अंग्रेजी शिक्षा का प्रचार व प्रसार न होता तो हमारी राष्ट्रीयता सावधान होकर न उठ खड़ी होती। हम यह दाव रखना चाहिये कि भारतीय राष्ट्रीय आन्दोलन का जन्म भारत की सामाजिक स्थिति साम्राज्यवाद द्वारा आर्थिक शोषण तथा उससे उत्पन्न होने वाले परिणामों में से हुआ था। पीछे हम यह उत्पन्न कर चुके हैं कि भारतीय राष्ट्रीयता का पुनर्जागरण भारतीय साहित्य और गस्कृति के आधार पर हुआ है। उसके आधार हमने वेद और शास्त्र में खोजे थे। अंग्रेजी शिक्षा से जो लाभ हमें हुए वे वास्तव में

- + १९३१ की जनगणना के अनुसार भारत की ३५ करोड़ जनसंख्या में से केवल ३५ लाख व्यक्ति अर्थात् कुल एक प्रतिशत जनता अंग्रेजी लिख-पढ़ सकती थी। इससे स्पष्ट है कि अंग्रेजी कभी लोक भाषा नहीं बन सकी।

मे ब्रिटिश गार की देन नहीं थे वरन् वे हमें उसकी असावधानी से ही प्राप्त हुए। जायंग्स, टाइन शिरोल की पुस्तक 'इंडियन अनरेस्ट' की भूमिका में सर अल्फ्रेड जियल जी० सी० आई० ई० ने सन् १९१० में उस असावधानी की ओर ध्यान दिलाते हुये लिखा था कि—'भारत में पश्चिमी शिक्षा को फैलाने के लिये जो कदम उठाये गए हैं उनकी गति और उनके परिणामों का अध्ययन पुस्तक के लेखक ने किया है। वह एक गम्भीर राजनीतिक भूल की महानि है।'

समाचार पत्रों का प्रसार—भारतीय राष्ट्रीयता के पुनर्जागरण में समाचार पत्रों ने बहुत बड़ा योग दिया है। आज से पचास वर्ष से भी अधिक पहले सर थॉमस ह्युनरो ने कहा था कि स्वतन्त्र-प्रेस में से एक अत्यन्त शक्तिशाली क्रान्ति जन्म लेगी। उनका यह कथन सत्य सिद्ध हुआ। लोकमत के निर्माण में स्वतन्त्र विचार प्रकाशन और समाचार पत्रों का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। अंग्रेजी शासन काल के आरम्भ काल में यद्यपि समाचार पत्रों के सम्पादक अंग्रेज थे तथापि कम्पनी उन पर कड़ा नियन्त्रण रखती थी और उसने प्रेस-लाइसेंसिंग रेग्युलेशन लाघू कर रखे थे। पहली बार १८३५ में तत्कालीन गवर्नर जनरल मेटकाफ ने उन नियमों को रद्द कर दिया। उसने कहा कि 'यदि भारत की जनता को अज्ञान में रखकर ही भारत को ब्रिटिश साम्राज्य के भीतर रखा जा सकता हो तो निश्चय ही हमारा शासन देश के लिए प्रतिष्ठाप होगा अतः अच्छा होगा कि वह समाप्त हो जाए।' उस समय से भारत

प्रकाशन की स्वतन्त्रता आरम्भ हुई और भारतीय समाचार पत्रों का प्रकाशन शुरू हुआ। बंगाल में हरीशचन्द्र मुखर्जी ने हिन्दू पैट्रियट, बाबू शिशिरकुमार घोष ने प्रभुत बाजार पत्रिका, बंशदचन्द्र सेन के संरक्षण में मनमोहन घोष ने इण्डियन मिरर, उमेशचन्द्र बनर्जी और कुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने 'बंगाली' पत्र निकाले। बम्बई में श्री दादाभाई नौरोजी ने 'वायस आफ इण्डिया' मासिक ने नेटिव-प्रोपीनियन मलबारी ने इण्डियन-स्पेक्टर, श्री तैलंग ने इन्दु प्रकाश और श्री आगरकर व लोकमान्य तिलक ने वेसरी व मरहटा पत्रों का सम्पादन किया। मद्रास में प्रसिद्ध विद्वान सम्पादक जी० सुब्रह्मण्यम् ने 'द हिन्दू', इलाहाबाद में पण्डित अयोध्यानाथ ने 'इण्डियन हेराल्ड' और पंजाब में सरदार दयालसिंह मजीठिया ने 'ट्रिब्यून' निकाला। इनके अतिरिक्त अनेकों भारतीय पत्रों का सम्पादन शुरू हुआ।

१८५७ में एक वर्ष के लिए तथा १८७८ से चार वर्ष के लिए समाचार पत्रों पर गम्भीर प्रतिबंध लगाय गये। दीर्घ समय में ये पत्र काफी स्वतन्त्रता के साथ सरकारी आलोचना करते रहे। देश की राजनीतिक एकाग्रता में इन पत्रों का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। लार्ड रिटन ने १८७८ में समाचार पत्रों पर जो प्रतिबंध लगाये उनसे भी राष्ट्रीय चेतना के विकास में बहुत सहायता मिली। उसका वर्णन हम आ. करेंगे।

लिटन का कुशासन—सन् १८७६ में लार्ड लिटन वाइसराय बनकर भारत आये। वे चार वर्ष यहां रहे, उनका यह कल्प शासन काल दमन और कुशासन के

अनेक कारनामों से भरा हुआ है। उन्होंने जो भी काम किये उन सबने भारत में अंग्रेजी शासन के विरुद्ध तीव्र प्रतिक्रिया की लहर पैदा कर दी। इनमें प्रमुख निम्न हैं —

- (क) १८७७ में दिल्ली दरबार
- (ख) १८७८ में वर्नाक्यूलर प्रेस ऐक्ट
- (ग) १८७८ में वस्त्र अधिनियम (Arms Act)
- (घ) काबुल पर आक्रमण और द्वितीय अफगान युद्ध
- (ङ) कपास आयात कर का हटाया जाना।

१८७७ में लाड लिटन ने दिल्ली में शाही दरबार ऐसे कुसमय में आयोजित किया जबकि देश के अनेक भाग एक भयंकर अकाल की भीषण आपत्ति में फसे हुए थे। इससे देश के समझदार लोगों के मन में बहुत क्रोध और क्षोभ पैदा हुआ। यह घटना बिल्कुल ऐसी थी जैसी कि जब रोम जल रहा था वहाँ का सम्राट नीरो राग रग में मस्त था। श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी जैसे प्रतिभावान् व्यक्तियों के मन पर इसकी दोहरी प्रतिक्रिया हुई। पहली तो यह कि भारत के अंग्रेजी शासक भारत के दुख और कष्ट के साथ न कोई सहानुभूति रखते थे न उसे दूर करने के लिए कोई चेष्टा ही करना चाहते थे। इससे भी बढ़कर वे उनकी उद्देश्य करके अपनी शान-शौकन और मौज-मज में मस्त रहते थे। दूसरी प्रतिक्रिया यह हुई कि जिस प्रकार दरबार में भारत के सँको मरेशों को इकट्ठा करके देशद्रोहियों को संगठित किया गया था क्या उसी प्रकार भारत के देशभक्त लोगों को इकट्ठा करके उन्हें संगठित नहीं किया जा सकता? इसी ने उनके मन में प्रचलित भारतीय संगठन बनाने के विचार को दृढ़ कर दिया तथा १८७६ में उन्होंने जिस इण्डियन एसोसिएशन की स्थापना की थी उसके व्यापक संगठन और विस्तार के लिए उन्होंने देश भर का दौरा किया।

सर चार्ल्स मैटकाफ ने १७६६ ई० में भारतीय समाचार पत्रों का प्रकाशन की स्वतन्त्रता दी थी और उसके बाद देश में अनेक पत्र देशी भाषाओं में निकलने लगे थे। सन् १८७७ में देशी भाषाओं के कुल ६४४ समाचार पत्र ब्रिटिश-भारत में चल रहे थे। भारतीय जनता इन समाचार पत्रों को बहुत शाय से पढ़ती व सुनती थी तथा ये पत्र भी जनता की आवाज सरकार तक पहुँचाने की चेष्टा करते थे। धीरे-धीरे ये पत्र सरकार का विरोध भी करने लगे। दिल्ली-दरबार को लेकर अनेक पत्रों ने सरकारी नीति की कड़ी आलोचना और निन्दा की। लाड लिटन उसे सहन न कर सके और उन्होंने भारत मन्त्री (Secretary of State for India) से १३ मार्च १८७८ को एक ऐमा कानून बनाने की अनुमति माँगी जिसके द्वारा इन समाचार पत्रों का गला घोंटा जा सके। अगले ही दिन वह स्वीकृति मिल गई तथा वाइसराय ने वर्नाक्यूलर प्रेस ऐक्ट की घोषणा कर दी जिसके द्वारा देशी भाषाओं के पत्रों पर कड़े प्रतिबन्ध लगा दिये गये। देश भर में इस कानून का कड़ा विरोध

हुआ। इण्डियन एसोसियेशन की ओर से कलकत्ते में एक विराट सभा की गई जिसमें एक्ट का सनातन विरोध किया गया। 'यह कानून एकदम तर्क विरुद्ध था तथा इसी कारण यह स्थायी और प्रभावशाली नहीं बन सका।' १८८२ में लार्ड रिपन ने उसे रद्द कर दिया। परन्तु इस एक्ट के विरुद्ध जो आन्दोलन हुआ उसने देश में राष्ट्रीय चेतना को जगाने में बड़ा काम किया। श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने अपनी पुस्तक 'ए नेशन इन मेकिय' में इस आन्दोलन के महत्व पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि 'इसने वास्तव में राष्ट्रीयता के विकास की दिशा में एक निश्चित और प्रगतिशील स्थिति पैदा कर दी तथा इसके द्वारा इण्डियन एसोसियेशन के निर्माताओं की नींव पड़ी।'।

लार्ड लिटन इतने से ही सन्तुष्ट होने वाले न थे। उन्होंने अगले ही वर्ष शस्त्र-अधिनियम लागू कर दिया जिसके द्वारा भारतीय जनता से शस्त्र रखने का अधिकार छीन लिया गया। लार्ड लिटन को भय था कि भारत में बढ़ते हुए असन्तुष्टि के कारण सशस्त्र क्रान्ति होना सम्भव है, अतः उन्होंने उसकी हर सम्भावना को नष्ट कर देने का निर्णय कर लिया। इस कानून के आधार पर भारत की जनता से सब प्रकार के हथियार छीन लिए गए एवं उसे इस सीमा तक निहत्था कर दिया गया कि वह जंगली पशुओं से भी अपनी रक्षा करने में असमर्थ हो गई। हथियार रखने के लिए लाइसेंस लेना पड़ता था, ये लाइसेन्स यूरोपियन लोगों आग्लभारतीय जाति के सदस्यों, सरकारी कर्मचारियों और कुछ बकादार जमींदारों व रईसों को ही दिए जाते थे। इस कानून ने देश के ग्राम आदि के मन में यह विचार पैदा कर दिया कि अंग्रेजी सरकार उन्हें पुरुषार्थ हीन कर देना चाहती है। जनता इस पर बहुत भड़क गई। बेचारे लिटन को क्या मालूम था कि लकड़ी और लोहे के हथियार छीनने से भारत के लोग निहत्थे नहीं बनाए जा सकते, भारत की संस्कृति की रक्षा आध्यात्मिक-शस्त्रों से होती रही है और एक दिन ऐसा आया जब ये निहत्थे-भारतीय शक्ति का आधार हो देने पर अपनी आध्यात्मिक शक्ति को पहचान कर तूफान की तरफ से उठे एवं विश्व युद्ध के विजेता ब्रिटेन को भारत की भूमि से बाहर निकालने में समर्थ हो जायेंगे। इस निःशस्त्रीकरण ने भारत को जो चुनौती दी, महात्मा गांधी उसी चुनौती की उपज हैं, उनके नेतृत्व में देश ने संसार के इतिहास में एक नया अध्याय जोड़ दिया।

अफगान युद्ध में लार्ड लिटन ने अपनी मूर्खतावश भारतीय जन और धन को अपार हानि पहुँचाई। भारत की जनता इस भयंकर बर्बादी और मूर्खतापूर्ण प्रयोग से बहुत नाराज हुई तथा उसके मन में ब्रिटिश सरकार के विरुद्ध विद्रोह की भावना प्रबल हो गई।

ब्रिटिश सरकार अंग्रेजों के व्यापारिक हितों की रक्षा के लिए ही भारत में स्थापित की गई थी। जब लकाशायर की मिलों का सूती कपड़ा भारत में देशी कपड़े के सामने महंगा होने के कारण टिकने में कठिनाई अनुभव करने लगा तो लकाशायर के व्यापारिक हितों को सुरक्षित करने के लिए वहाँ के मिल मालिकों की प्रार्थना पर सूती माल के आयात पर लगाय गये पांच प्रतिशत आयात-कर (Import Duty) को हटाने के लिए १८७७ में ब्रिटिश संसद ने एक प्रस्ताव द्वारा भारत सरकार से सिफारिश की। 'बाइसराय' की काउन्सिल में इस प्रश्न ने बहुत तीव्र राष्ट्रीयता को उभाड़ दिया, जिससे उनका यह विश्वास दृढ़ हो गया कि यह विशुद्ध भारतीय प्रश्न है और वे इस बात के विरुद्ध डट गये कि लकाशायर के हितों की रक्षा के लिए उन पर कोई दबाव डाला जाए। अन्त में साइं लिटन ने विवश होकर अपनी विशेष शक्ति का प्रयोग किया।^१ इस प्रकार सूती माल आयात-कर हटा दिया गया, जिससे भारतीय विचारकों को बहुत ठेस लगी तथा उन्हें लगा कि अंग्रेजों की सरकार भारतीय-व्यापार के हितों की रक्षा नहीं कर सकती।

इलबर्ट-बिल आन्दोलन -- 'आगामी वर्षों में एक दूसरी घटना ने, जो एक मामूली प्रशासकीय व्यवस्था से सम्बन्धित थी, भारत के राजनीतिक विकास पर महान् प्रभाव डाला।'^२ हुआ यह कि कुछ भारतीय व्यक्ति जो परीक्षा पास करके इन्डियन सिविल सर्विस में चुने थे, धीरे-धीरे पदोन्नति के द्वारा जिला-जज और जिलाधीश के उच्च पदों पर पहुँचे। उस समय (१८८० ई०) तक कोई भारतीय न्यायाधीश किसी यूरोपियन के मुकदमों की सुनवाई नहीं कर सकता था। एक भारतीय न्यायाधीश ने भारत सरकार से इस बारे में अपना क्षेत्राधिकार पूछा। साइं रिपन के सामने जब बात आई तो उन्होंने निश्चय कर लिया कि इस जाति-भेद को समाप्त कर दिया जाए। अतः उन्होंने अपनी परिषद के विधि-सदस्य (Law-member) सर कार्टनी इलबर्ट को आदेश दिया कि वे इस बारे में एक विधेयक तैयार करें। सर इलबर्ट ने एक विधेयक तैयार किया जिसमें भारतीय-न्यायाधीशों को यूरोपियन लोगों के मुकदमों में सुनने का अधिकार देने का प्रस्ताव रखा गया था। इस बिल (विधेयक) को इलबर्ट-बिल कहा गया। ज्योंही उस बिल का समाचार यूरोपियन लोगों को मिला त्योंही वे क्रोध से उबलने लगे और वे बंगाल के लेफ्टीनेन्ट गवर्नर के नेतृत्व में उस बिल का विरोध संगठित करने लगे। अंग्रेजों द्वारा सम्पादित समाचार पत्रों ने उनका साथ दिया। यह एक प्रकार का जाति-भेद आन्दोलन था। अंग्रेजों को अपनी जाति का बड़ा अहंकार था और वे यह सहन नहीं कर सके कि कोई भारतीय उनके मुकदमों में सुने। इधर हिन्दुस्तानी-समाचार पत्रों ने अंग्रेजों के इस आन्दोलन का जवाब देना शुरू कर दिया। दोनों ओर से वाद-विवाद छिड़ गया तथा अंग्रेजों व भारतीयों के

+ 'Thompson & Garratt' Rise and Fulfilment of British Rule in India 1958 P. P. 441.

धीन जाति-भेद की खाई चौड़ी होती गई। बात यहां तक बढ़ी कि स्वयं अंग्रेजों ने अपने वाइसरॉय को अपमानित किया एवं उसका बायकाट किया। अंत में सरकार अपने विरोधी आन्दोलन से दब गई और इलाहट बिल वापिस ले लिया गया तथा यह तय हुआ कि जब किसी अंग्रेज का मुकदमा किसी जिला-न्यायाधीश की अदालत में आयगा तो उसकी सुनवाई के लिए एक जूरी की नियुक्ति की जायगी जिसमें कम से कम आधे सदस्य यूरोपियन होंगे। इस व्यवस्था के बहुत बुरे परिणाम हुए। यूरोपियनों की संख्या देश में बहुत कम थी और ऊंचे सरकारी अफसरों की नियुक्ति किन्हीं प्रशामनिक कारणों से प्रायः जूरी में हो नहीं पाती थी अतः छोटे-छोटे यूरोपियन लोग जो बहुत शिक्षित और समझदार भी नहीं होते थे, जूरी में बैठते थे। वे मुकदमों को एक जाति-गत मामला बना कर सुनवाई करते थे, अतः न्याय की हत्या हो जाती थी और जाति का पक्ष लेना वे अपना धर्म समझते थे। इस सबसे भारतीय जनता और भी अधिक तेजी से अंग्रेजों के शासन की नीतियों के विरुद्ध होती चली गई।

इलाहट बिल आन्दोलन ने भारत के राष्ट्रीय विचारकों को एक नया रास्ता भी दिखा दिया। उन्हें यह बात ज्ञात हो गई कि अंग्रेजी सरकार पर आन्दोलन का बहुत प्रभाव होता है। आन्दोलन किम प्रकार चलाया जाता है तथा उसमें समाचार पत्र किस प्रकार मदद करते हैं, यह विद्या भी भारतीयों ने इस आन्दोलन के प्रत्यक्ष उदाहरण से सीख ली। इस प्रकार यह आन्दोलन राष्ट्रीयता के विकास में बहुत सहायक सिद्ध हुआ।

संसार की क्रान्तियाँ—यह मानना ठीक नहीं होगा कि भारत ने लोकतन्त्र और स्वतन्त्रता का पाठ ब्रिटेन से ही सीखा है। फ्रांस की राज्य क्रान्ति और अमेरिकन स्वतन्त्रता की घोषणा उन्नीसवीं शताब्दी में लोकतन्त्र के विचार के लिए ब्रिटिश उदाहरण से भी अधिक प्रेरक हो गये थे। जर्मनी, इटली, स्पेन आदि अन्य यूरोपियन देशों में राजनीतिक क्रान्तियाँ हो रही थी, उनका प्रभाव भी भारतीय मस्तिष्क पर पड़ रहा था। उधर अमेरिका में गृह युद्ध और उसके पश्चात् नीग्रो-दासों की स्वतन्त्रता बड़ी घटनाएँ हुई। विश्व स्वतन्त्रता के इस वातावरण में भारत उस हवा से अछूता नहीं रह सकता था। १९०४-५ में एशिया के छोटे से देश जापान ने भीमकाय देश रूस को युद्ध में हराया और उस पर विजय प्राप्त की। एशिया के दूसरे देशों की भांति भारत में भी सबसे आत्म-विश्वास की लहर पैदा हुई और अंग्रेजों के सामने हमारे मन में जो हीन भाव आ गया था वह दूर होने लगा एवं हम उन्हें अपनी भूमि से निकालने का स्वप्न देखने लगे।

इन उदाहरणों ने भारत को राष्ट्रीय एकता की दिशा में बहुत प्रेरणा दी। यह स्मरणीय है कि भारतीयता के आदि-जनक स्व० राजा राममोहन राय (१८३०) में जब इंग्लैंड गए तो उन्होंने असुविधा के बावजूद भी फॉच जहाज में समुद्री यात्रा करना पसन्द किया। इससे सिद्ध होता है कि भारत में संसार की क्रान्तियाँ गहरा

प्रभाव पंदा कर रही थी। इस में १९०५ और १९१७ की क्रान्तियों ने भी भारत के जनसाधारण को बहुत प्रेरणा और शक्ति दी तथा वे ब्रिटिश आधीनता से मुक्ति के लिए छटपटाने लगे।

भारतीय राष्ट्रीय महासभा का जन्म—भारतीय राष्ट्रीय महासभा (Indian National Congress) का जन्म राष्ट्रीयता के पुनर्जागरण का परिणाम था या उसके कारण राष्ट्रीयता के विकास को एक निश्चित दिशा मिली? यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है और हमें स्वीकार करना होगा कि दोनों बातें सच हैं। कांग्रेस का जन्म राष्ट्रीयता की कोख से भले ही न हुआ हो परन्तु उसके पीछे राष्ट्रीयता की शक्ति अवश्य काम कर रही थी। उसके जन्म के पश्चात् धीरे धीरे भारतीय राष्ट्रीयता को नयी भाषा, नया आधार और नया स्वरूप व नई दिशा प्राप्त हुई। यहाँ हम यह अध्ययन करने की चेष्टा करें कि यह सस्या किन परिस्थितियों में पंदा हुई और आरम्भ में उसका क्या लक्ष्य था?

भारतीय राष्ट्रीयता के पुनर्जागरण का काल १८२८ से आरम्भ होता है। उस समय ब्रह्म समाज की स्थापना की गई थी। यह एक धार्मिक संगठन था अतः १८४३ में बंगाल में ब्रिटिश इण्डिया सोसायटी की नींव रखी गई जिसका लक्ष्य 'भारतीय प्रजा के कल्याण की प्राप्ति, उचित अधिकारों का विस्तार और सब वर्गों के हितों की पूर्ति' था। १८५१ में इस सोसायटी को 'ब्रिटिश इण्डियन एसोसियेशन' में विलीन कर दिया गया। इस एसोसियेशन ने अगले वर्ष ब्रिटिश सरकार को एक आवेदन पत्र भेजा जिसमें कहा गया था कि—'हमें यह अनुभव करना पड़ रहा है कि हम ग्रेट ब्रिटेन के साथ अपने सम्बन्धों के परिणामस्वरूप उतना लाभ नहीं प्राप्त कर सके हैं जितना प्राप्त करने की आशा करने का हमें अधिकार था।' इसने अनेक भागों सरकार के सामने रखी, इनमें सबसे महत्वपूर्ण दो भागों थी 'पहली तो सिविल सविस में भारतीयों के प्रवेश की और दूसरी ऐसी विधान सभा (Legislative Council) की स्थापना की जो जनता की भावनाओं का प्रतिनिधित्व कर सके। परन्तु ये सब संगठन जमींदारों के थे। ब्रिटिश इण्डियन एसोसियेशन में 'बंगाल जमींदार सच' भी विलीन हो गया था।

१८५७ की क्रांति में ये संगठन निष्क्रिय हो गए परन्तु उसकी असफलता के पश्चात् वे पुनः उठे। सन् १८७५ में श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने इण्डियन एसोसियेशन की स्थापना की। यह संगठन राष्ट्रीय विचारों का सही प्रतिनिधि था। देश भर में ब्रिटिश इण्डियन एसोसियेशन (अंग्रेज भक्त) और इण्डियन एसोसियेशन (देश भक्त) दोनों संगठनों की शाखाएँ स्थापित की गईं। सन् १८८३ में इण्डियन एसोसियेशन ने 'भारत इण्डिया नेशनल काँग्रेस' नाम से एक सम्मेलन बुलाया जिसमें बंगाल, मद्रास, बम्बई और उत्तर प्रदेश से प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। इस सम्मेलन के अध्यक्ष श्री आनन्दमोहन बोस ने (जो आगे चलकर १८९८ में कांग्रेस के अध्यक्ष बने) अपने भाषण में बताया कि 'एसोसियेशन' राष्ट्रीय संगठन की दिशा में पहला

कदम था। इस वर्णन से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि भारतीय राष्ट्रीयता तीव्रता से संगठन की दिशा में बढ़ रही थी।

इसी समय सारे भारत में लार्ड लिटन की नीतियों के विरुद्ध विद्रोह की भावना उमड़ रही थी। इण्डियन एसोसियेशन की स्थापना से सरकार को लगा कि यदि वह स्वयं आगे बढ़कर एक अखिल भारतीय संगठन की स्थापना करे जिसकी नीतियों पर वह नियंत्रण करती रहे तो उसकी स्थिति सुरक्षित हो सकती है। इस विचार को लेकर लार्ड डफरिन ने एक निवृत्त ब्रिटिश अधिकारी श्री ऐनेन आक्टो-वियन ह्यूम को यह काम सौंपा। श्री ह्यूम पहले से ही इस बारे में चिन्तित थे। उनके जीवन चरित्र में सर विलियम वेडर बर्न ने लिखा है कि '१८७६, ७६ के आस-पास लार्ड लिटन के शासन काल के अन्तिम दिनों में ह्यूम को यह लगने लगा था कि बढ़ते हुए असन्तोष का सामना करने के लिए कोई निश्चित कदम उठाना पड़ेगा।' + स्वयं ह्यूम ने इस बारे में लिखा है कि, 'लार्ड लिटन के जाने से कोई पन्द्रह महीने पहले में भली भाँति समझ गया था कि हम एक भयंकर विस्फोट के सक्क में फँस गये हैं। मैंने सात बड़ी-बड़ी फाइले देखी—उनमें देश भर के लगभग ३० हजार रिपोर्टों की रिपोर्ट थी, जिसमें बताया गया था कि भारत की गरीब प्रजा वर्तमान परिस्थितियों से निराश हो उठी थी। उसे भरोसा हो गया है कि उसे भूखो मरना होगा अतः वह कुछ करना चाहती है। वह संगठित होना चाहती है तथा कुछ करने का अर्थ हिंसा करना है। अनेक सूचनाओं में कहा गया था कि पुरानी तलवार, कुल्हाड़े, भाले आदि शस्त्रों की गाँवों में अरम्भ की जा रही है जिससे कि समय पर उनका उपयोग हो सके।' —

१८८५ के आरम्भ में स्वयं ह्यूम लार्ड डफरिन से मिले और उन्होंने वाइसराय के सामने यह प्रस्ताव रखा कि भारत के प्रमुख राजनीतिक विचारक और कार्यकर्ता प्रत्येक वर्ष एक सम्मेलन करके सामाजिक प्रश्नों पर चर्चा करें (राजनीति पर नहीं)। लार्ड डफरिन ने ह्यूम के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया और स्वयं उन्हें यह काम सौंपा कि वह भारतीय लोगों का एक ऐसा संगठन बनावें जो देश में उठने वाले असन्तोष से सरकार को परिचित करावे और सरकार के प्रति बफादारी के साथ इस काम को करे।

ह्यूम इस प्रसंग में देश के विविध भागों में स्वयं घूमे और उन्होंने भारतीय राजनीतिज्ञों के सामने वे प्रस्ताव रखे तथा उन लोगों ने लार्ड डफरिन के प्रस्ताव को पसंद किया। इसी समय ह्यूम ने पचास ग्रेज्युएटों की भाग की जो कांग्रेस की स्थापना में

+ 'Allan Octavian Hume, Father of the Indian National Congress.' 1913 P. 101.

÷ 'Allan Octavian Hume, Father of the Indian National Congress'. 1913 P. 80-81.

मदद कर सकें। उन्होंने अपनी अपील में बहुत सुन्दर ढंग से कहा—‘व्यक्ति हो या राष्ट्र, प्रत्येक महत्वपूर्ण प्रगति का उदय भीतर से ही हो सकता है। आपका देश अभिक्रम (Initiative) के लिए आप लोगों की ओर देख रहा है क्योंकि आप अपने देश के सबसे अधिक सम्य, बुद्धिमान और सीमाशक्त पुर हैं। आप देश की आन हैं। यदि आप शिक्षित लोगों में से पचास व्यक्ति भी ऐसे नहीं निकल सकते जो आत्म-बलिदान के लिए तैयार हो तथा जिनके हृदय में पर्याप्त प्रेम, अभिमान, वास्तविक निस्वार्थ देश भक्ति हो जिसके द्वारा वे शुरूआत कर सकें और यदि आवश्यकता हो तो शेष जीवन देश के लिए अर्पित कर सकें तो भारत के लिए कोई आशा नहीं की जा सकती।’

इस अपील का बहुत गहरा प्रभाव हुआ और २८ दिसम्बर १८८५ को गोकुलदास तेजपाल हाई स्कूल, बम्बई में कांग्रेस की प्रथम बैठक हुई, जिसमें देश के चुने हुए लोग एकत्रित हुए जिनमें—दादाभाई नौरोजी, फीरोजशाह मेहता, काशीनाथ ध्यम्भक सेलंग, भवेरलाल याजिक, दिनशाँ इंदुल जी वाचा, गोपालगणेश आगरकर, नारायणगणेश चन्द्रावरकर, सर मुद्रहण्य अम्बर, दीवान बहादुर रघुनाथराव, पी० आनन्द चाल्, पी० रंगिया नायडू, एम० बीरराववाचार्य, बाबू नरेन्द्रनाथ सैन, बाबू गंगाप्रसाद वर्मा, बदरूद्दीन तैय्यब जी. श्री उमेशचन्द्र बनर्जी आदि के नाम उल्लेखनीय हैं। श्री उमेशचन्द्र बनर्जी को कांग्रेस का पहला अध्यक्ष चुना गया तथा श्री ह्यूम को मंत्री।

कांग्रेस के जन्म के समय यह नहीं सोचा गया था कि यह सगठन आगे जाकर भारत से अंग्रेजों की जड़ें उखाड़ देगा। स्वयं श्री ह्यूम ने इस बारे में कहा था कि ‘हमारे अपने कारनामों से उत्पन्न होने वाली महान एव विरन्तर बढ़ने वाली विरोधी शक्तियों से बचने का मार्ग खोजना अनिवार्य था। हमारे कांग्रेस आन्दोलन से अधिक प्रभावशाली दूसरा कोई रक्षा साधन खोजना सम्भव नहीं था।’—इससे यह सिद्ध हो जाता है कि जन्म के समय कांग्रेस ब्रिटिश साम्राज्यवाद की रक्षा का एक साधन थी।

यह सब उल्लेख करने से हमारा प्रयोजन यह नहीं है कि हम कांग्रेस की निन्दा करना चाहते हैं। यहाँ हम केवल तथ्यों का निरीक्षण मात्र कर रहे हैं। इस बारे में श्री जवाहरलाल नेहरू ने लिखा है कि—‘कांग्रेस जब पहले पहल स्थापित हुई तब वह एक बहुत ही नरम और फूक-फूक कर कदम रखने वाली संस्था थी जो अंग्रेजों के प्रति अपनी राजभक्ति का इकरार करती थी और छोटे-छोटे सुधारों के लिए बड़ी नम्र भाषा में माग पेश करती थी।—यह स्थापन करना कि शुरू में कांग्रेस कितनी नरम थी, यह बता कर मैं उसकी आलोचना कर रहा हूँ अथवा उसके महत्व को कम करने की कोशिश कर रहा हूँ। मेरा यह अर्थ नहीं है, क्योंकि मेरा विश्वास है कि उन दिनों की कांग्रेस ने और उसके नेताओं ने बड़ा काम किया था।’+

लाइंड डफरिन के मन में कांग्रेस से यह अपेक्षा थी कि वह भारत में अंग्रेजी सरकार की रक्षा करेगी। कांग्रेस की स्थापना के एक वर्ष बाद सन् १८८६ में एक भाषण में उन्होंने अपना यह अभिप्राय प्रकट भी कर दिया। उन्होंने कहा कि—‘जिन भारतीयों से मैं मिला हूँ उनमें ऐसे काफी लोग हैं जो योग्य और समझदार हैं तथा जिनके वफादारीपूर्ण सहयोग पर भरोसा किया जा सकता है। उनके समर्थन से सरकार के अनेक कानूनों को लोकप्रियता मिल जायगी जबकि इस समय ऐसा लगता है कि वे कानून विधान-सभा में जबरजस्ती पास किये जाते हैं। यदि वे एक ऐसा देशी-दल बना लेते हैं तो भारत सरकार तूफानी समुद्र के मध्य में एकाकी चट्टान की तरह अकेली नहीं रह जायगी जिसके चारों ओर हर दिशा से तूफानी लहरें टकराती हैं।’ इस प्रकार वे कांग्रेस से वफादारी की आशा करते थे।

कांग्रेस के पिता

अंग्रेज इतिहासकारों ने हमें इस भ्रम में डाल दिया है कि श्री ह्यूम कांग्रेस के पिता हैं। यह एक भयंकर भ्रम है। इसमें कोई संदेह नहीं कि ह्यूम कांग्रेस की स्थापना में सरकारी एजेंट थे तथा उन्होंने उस परिपक्व स्थिति का लाभ उठाया जो श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने तैयार की थी। कांग्रेस के पिता यदि कोई है तो वे श्री सुरेन्द्र नाथ बनर्जी हैं। मिस्टर ह्यूम तो एक दाई (मिडवाइफ) के समान हैं जिन्होंने भारत की राष्ट्रीय चेतना की कोख से कांग्रेस नामक शिशु का प्रसव कराया। यहाँ हम संक्षेप में श्री बनर्जी के प्रयत्नों का उल्लेख करेंगे।

श्री बनर्जी द्वारा स्थापित किये गये इंडियन एसोसिएशन का वर्णन पीछे किया जा चुका है। श्री बनर्जी ‘बंगला’ नामक एक अंग्रेजी भाषा के पत्र के सम्पादक थे, उन्होंने २८ अप्रैल १८८३ को बंगला में एक अंग्रेज जज श्री नारिस की बहुत झालोचना और निन्दा की। इसी प्रकार श्री भूवेन मोहन दास (श्री देशबन्धु चित्तरंजन दास के पूज्य पिता जी) ने अपने पत्र ब्राह्म पब्लिक ओपीनियन में भी जज साहब की निन्दा की।

श्री नारिस ने श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी पर न्यायालय की मान-हानि का मुकद्दमा चलाया और चीफ़ जस्टिस सर रिचार्ड गार्थ ने दूसरे न्यायाधीशों को अपने पक्ष में करके श्री बनर्जी को दो मास का कारावास का दंड दिया। भारतीय न्यायाधीश रमेशचन्द्र मित्रा ने उस निर्णय से अपनी असहमति प्रकट की। सन् १८८३ की पाच मई को श्री सुरेन्द्रनाथ को सजा सुना दी गई। उस दिन न्यायालय के बाहर छात्रों का एक बहुत बड़ा दल सर आशुतोष मुखर्जी (कनकत्ता विश्वविद्यालय के निर्माता) के नेतृत्व में इकट्ठा हो गया, इस दल में श्री देशबन्धु चित्तरंजन दास भी थे।

बंगाल और सारे भारत में इस घटना से बहुत जोश फैला। श्री आनन्द मोहन बोस ने इसके बारे में इंडियन एसोसिएशन की कार्यवाही में लिखा था कि—‘इस अवसर पर अशुभ घटना में से शुभ का जन्म हुआ, इससे पहले ऐसा कभी नहीं

हुआ था। इस मामले में सर्वत्र जितना क्रोध तथा क्षोभ का उद्रेक हुआ, विभिन्न प्रान्तों के लोगों में जिस तरह पारस्परिक प्रीति की भावना बढ़ी, जिस तरह एकता का प्रदर्शन हुआ, ऐसा कभी नहीं हुआ था।

श्री सुरेन्द्रनाथ जब जेल में थे तभी राष्ट्रीय आन्दोलन चलाने के लिए मस्या और कोप बनाने के अनेक प्रस्ताव आये। जिस दिन श्री बनर्जी जेल से छूटे उसी दिन इंडियन मिरर में ताराबद बन्दोपाध्याय का एक पत्र प्रकाशित हुआ जिसमें उन्होंने राष्ट्रीय सगठन और राष्ट्रीय कोप की स्थापना का बहुत जोरदार समर्थन किया था। श्री बनर्जी पहले भारतीय थे जिन्हें इस प्रकार राजनीतिक कार्यवाही के लिए सजा मिली थी। उनके छूटने पर उनका बहुत जोरदार स्वागत हुआ, छात्रों ने उनको सिर पर उठा लिया। वे संकटो सभाओं में बोले, 'वह दृश्य कैसा रोमांचकारी होता होगा जब भारतीय राष्ट्रीयता का यह उदायक-अग्रदूत भरी सभा में पृच्छता—'तुम में कौन गरीबराही और मैजिनी जैसा राष्ट्रभक्त है?' और चारों ओर से जवानों की आवाज गूँज उठी—'हम-हम'। श्री सुरेन्द्रनाथ सारे देश में घूमे और अखिल भारतीय राष्ट्रीय सगठन बनाने के काम में जुट गये। उन्होंने देश के कोने-कोने में दूरे-दूर से नेताओं से पत्र व्यवहार भी किया, जिनके परिणामस्वरूप १८८३ में कलकत्ता में राष्ट्रीय-सम्मेलन का आयोजन हुआ जिसका वर्णन हम पीछे कर चुके हैं।

श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी राष्ट्रीय सम्मेलन से भी सन्तुष्ट नहीं हुए और अधिक व्यापक प्रचार व सगठन के लिए वे मई १८८४ में देश-यात्री दौरे पर निकले। उत्तर भारत के प्रायः सभी प्रमुख नगरों में उन्होंने अपने विचार सभाओं में रखे तथा एक वातावरण का निर्माण किया। इस दौरे का वर्णन सर हेनरी कॉटन ने इस प्रकार किया है—'गत वर्ष १८८४ में एक बंगाली नेता जिस समय व्याख्यान देते हुए उत्तर भारत का दौरा कर रहे थे, उस समय वह दौरा किसी चीर की दिग्विजय से कम नहीं था। इस समय ढाका से मुल्तान तक सुरेन्द्रनाथ बनर्जी के नाम से ही युवकों में जोश जा जाता है।' +

१८८५ में राष्ट्रीय कांग्रेस का दूसरा अधिवेशन फिर कलकत्ते में ही हुआ। श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने मद्रास की महाजन सभा तथा पूना की सार्वजनिक सभा नामक संस्था से भी सम्पर्क स्थापित किया था और वे लोग मिलकर अखिल भारतीय संस्था बनाने का विचार कर रहे थे। जनवरी १८८४ में बम्बई प्रेसीडेन्सी एसोसिएशन की स्थापना हुई थी जिसमें बदरहीन तयबजी, दिनशाँ ईदुलजी बाचा आदि प्रसिद्ध व्यक्ति थे। १८८४ में अखिल भारतीय थियॉसॉफिकल सोसायटी के अधिवेशन के पश्चात् मद्रास के राव बहादुर रघुनाथराव के घर पर कुछ विशिष्ट व्यक्तियों ने इकट्ठे होकर अखिल भारतीय सगठन के प्रश्न पर विचार विमर्श किया। उन्होंने माठ सदस्यों की एक समिति भी उसके लिए बनाई जिसने जनवरी १८८५ में देश

भर के नेताओं को पत्र लिखे।

उधर कलकत्ते में श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी जैसे देशभक्त के नेतृत्व में राष्ट्रीय कान्फेरेन्स का अखिल भारतीय सम्मेलन हो रहा था और इधर बम्बई में श्री ह्यूम के नेतृत्व में इण्डियन नेशनल कांग्रेस का। यह एक दुर्भाग्य की बात थी कि श्री बनर्जी कांग्रेस के पहले अधिवेशन में सम्मिलित नहीं हुए। वास्तव में श्री ह्यूम कांग्रेस को श्री बनर्जी की छाया से बचाना चाहते थे क्योंकि उन्हें भय था कि श्री सुरेन्द्रनाथ जैसे व्यक्ति के नेतृत्व से, जो सरकार के विरोध में जेल हो आया हो एक ओर तो बाइसराय के नाराज होने की सम्भावना थी, दूसरी ओर कांग्रेस अंग्रेज-भक्त न रहकर देशभक्त बन जाती परन्तु श्री ह्यूम अपने लक्ष्य को प्राप्त न कर सके। कांग्रेस के अन्य लोगों को श्री बनर्जी से पूरी सहानुभूति थी। कलकत्ता के राष्ट्रीय सम्मेलन में अपने अन्तिम दिन कांग्रेस के प्रथम बम्बई अधिवेशन को निम्न सन्देश भेजा— 'कलकत्ते के सम्मेलन में उपस्थित प्रतिनिधिगण बम्बई सम्मेलन के प्रति अपनी सहानुभूति भेज रहे हैं।' आगे चलकर कांग्रेस श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी के दल से अलग न रह सकी और उनका संयोग देश के लिए बहुत लाभदायक सिद्ध हुआ। इस प्रकार हमारी दृष्टि में श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी कांग्रेस के पिता हैं और श्री ह्यूम दाई (मिडवाइफ) जिन्होंने पिता की अनुपस्थिति में पुत्री (कांग्रेस) का जन्म सम्पन्न कराया।

कांग्रेस का प्रारम्भिक लक्ष्य

इण्डियन नेशनल कांग्रेस का जन्म २८ दिसम्बर, १८८५ को दिन के १२ बजे बम्बई में हुआ। उसके प्रथम अध्यक्ष श्री उमेशचन्द्र बनर्जी थे। इस अधिवेशन में ७२ प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। श्री उमेशचन्द्र बनर्जी ने अपने अध्यक्षीय भाषण में कांग्रेस के लक्ष्य की घोषणा इस प्रकार की थी—

(१) जो लोग देश के विभिन्न भागों में देश के लिए काम कर रहे हैं उनमें पारस्परिक स्नेह तथा परिचय उत्पन्न करना,

(२) सब देश प्रेमियों में, यानी ऐसे लोगों में जो हमारे देश को प्रेम की दृष्टि से देखते हैं जाति, धर्म, प्रान्त सम्बन्धी कुसंस्कारों को दूर कर सीधा प्रेम तथा वैयक्तिक सम्बन्ध स्थापित करना और राष्ट्रीय एकता के भावों को दृढ़ करना,

(३) उस समय के महत्वपूर्ण तथा जरूरी प्रश्नों पर भारतीय शिक्षित वर्ग के परिपक्व मत को अच्छी तरह तक-वितर्क के बाद पता लगाना और फिर जब वह मालूम हो जाए तो उसे अधिकारपूर्ण ढंग से लिपिबद्ध करना,

(४) अगले बारह महीनों में जनता के हित के लिए देश के नेताओं को जो कुछ करना है उसका एक चित्र बनाना।

कांग्रेस के प्रथम अधिवेशन में ही अनेक प्रस्तावों द्वारा रॉयल कमीशन की स्थापना, इण्डिया काउन्सिल की समाप्ति, शासन कुधार, सिविल सविस में भारतीयों के लिए समानता, सेना पर खर्च घटाने, मुद्र के व्यवस्थापन का भार भारतीय जनता पर न

डालने की माग सरकार से की गई थी। इतना ही नहीं, बर्मा पर अंग्रेजों की विजय और उसे भारत में मिलाने की चेष्टा की निन्दा भी की गई।

इस कांग्रेस-अधिवेशन का अन्त यद्यपि सन्नाही विक्टोरिया की जय के साथ हुआ तथापि उसके भीतर सुनगती हुई आग की ओर से हमें आँख नहीं मूंद लेनी चाहिये। प्रथम अधिवेशन में ही बंगाल के श्री गिरिजा बाबू ने भारत की गरीबी तथा स्वदेशी व स्वराज्य की आवाज उठाई थी। धीरे-धीरे कांग्रेस राष्ट्रीयता के रंग में रंगती चली गई है और अंग्रेजों से वह दूर हटती चली गई। १८८६ में ही कलकत्ते अधिवेशन में श्री मुरेन्द्रनाथ बनर्जी अपने दल सहित कांग्रेस में राष्ट्रीयता का सबल तत्व लेकर घुस आये।

सन् १८९१ के अधिवेशन में लाला मुरलीधर ने जो भाषण दिया था उससे प्रगट होता है कि कांग्रेस का स्वरूप बहुत तेजी से बदल रहा था। उन्होंने कांग्रेस-अधिवेशन के सयोजकों को फटकारते हुए कहा—‘तुम ! तुम ! मुझे लगता है कि तुम भी इन अभिशाप सरीखे राक्षसों का साथ देने में और अपने भाइयों के हृदय का रक्त पीने में सन्तोष का अनुभव करते हो। (चारों ओर से नहीं नहीं) की आवाज आने लगी) मैं कहता हूँ, हाँ, अपने चारों ओर देखिये, ये कपड़ों, लैंप, यूरोप के बने हुए कुर्सी, मेज, फूर्तिलि कपड़े और छोप तथा अंग्रेजी कोट, टाई, फाक और चाबी के जड़े हुए बेंत व मुम्हारे घर की समस्त विलासिता की वस्तुएँ क्या हैं ? य सब भारत की दरिद्रता के चिन्ह तथा भारत की भुखमरी के प्रमाण और प्रतीक हैं।’ इस भाषण से कांग्रेस में राष्ट्रीयता की धारा के प्रवेश का बोध होता है।

आगे चलकर कांग्रेस ने देश के भीतर आगी हुई राष्ट्रीयता को प्रभावशाली ढंग से प्रगट किया तथा देश के सोते हुए पुरुषार्थ को जमाकर हममें एक दिन हमारी स्वाधानता लेने की योग्यता पंदा कर दी। १८८५ से १९४७ तक की इस कांग्रेस के सामने हर भारतीय गौरव के साथ नत-मस्तक हो जाता है।



स्वाधीनता संघर्ष और राष्ट्रीय राजनीति

कांग्रेस देश की सबसे अधिक शक्तिशाली और प्रतिनिधि संस्था है। उसका इतिहास उच्च बाटि को अटूट सेवा और त्याग का इतिहास है। शुरु से ही उसने जितने तूफानों का सफनता के साथ सामना किया, उतना किसी संस्था को नहीं करना पड़ा। उसके आदेश से लोगो ने इतना अधिक त्याग किया है कि जिस पर देश गर्व कर सकता है। —महात्मा गांधी

इण्डियन नेशनल कांग्रेस की स्थापना के दोघ्न बाद ही भारतीय राष्ट्रीयता अधिक जाग्रत हो गई तथा धीरे-धीरे वह संघर्ष के पथ पर बढ़ने लगी। स्वाधीनता-संघर्ष के उज्ज्वल इतिहास को, जो १८८५ से आरम्भ होकर १५ अगस्त १९४७ में समाप्त होता है, हम प्रधानतः कांग्रेस का इतिहास कह सकते हैं। यहाँ यह कह देना उचित होगा कि १८८५ से १९४७ तक की कांग्रेस का इतिहास भारत का राष्ट्रीय इतिहास है। उस काल में कांग्रेस एक राजनीतिक दल नहीं थी वरन् वह एक ऐसी राष्ट्रीय मंच थी जिस पर सारे देश की प्रबुद्ध जनता एकत्रित हो कर राष्ट्रीय स्वाधीनता के लिए संघर्ष कर रही थी। १९४७ के पश्चात् कांग्रेस ने एक राजनीतिक दल का रूप ले लिया। हमें इस बारे में बहुत सावधानी रखनी होगी कि १९४७ के बाद की कांग्रेस उस कांग्रेस से एकदम भिन्न है जो १८८५ से १९४७ तक देश के लिए काम कर रही थी। उस कांग्रेस को हमें श्रद्धा और सम्मान के साथ देखना चाहिये। कोई भी धर्मार्थ जब कभी ईस्ट इण्डिया कम्पनी का नाम लेता है तो उसके पहले ग्रेट अर्थार्थ महान लगाता है। यह एक राष्ट्रीय दृष्टिकोण का प्रश्न है, इस प्रकार हम एक ऐसी महान् संस्था के प्रति अपनी कृतज्ञता प्रकट करते हैं जिसने अपने मार्गदर्शन के द्वारा राष्ट्र को कोई हुई स्वतन्त्रता और एवता प्रदान की तथा जिसके पवित्र भण्डे के नीचे हमारे राष्ट्र के प्रत्येक वर्ग ने राष्ट्रीय स्वतन्त्र-समर में भाग लिया। कांग्रेस ने मंच के बाहर देश की राजनीतिक प्रवृत्ति बहुत ही अल्प थी, फिर भी हम उस प्रवृत्ति का उल्लेख यथास्थान पूरे सम्मान के साथ करेंगे।

कांग्रेस विमुक्त राष्ट्रीय-राजनीति से सम्बन्धित एक संस्था थी जिसका लक्ष्य भारत के लिए स्वराज्य प्राप्त करना था। उसे धार्मिक या साम्प्रदायिक विद्वानों और धारणाओं के साथ कोई वास्ता नहीं था। समाज-मुधार जहाँ जहाँ राष्ट्रीयता के विकास के लिए आवश्यक हो गया था, वेबल वहीं कांग्रेस ने उसमें हाथ डाला

जैसे छुप्रा-छुन का निवारण व महिला-जागरण। आम तौर पर अंग्रेजों व गैर-भारती। इतिहासकारों ने कांग्रेस को हिन्दू-संस्था बनाया, यह मान्यता सर्वथा गलत है परन्तु इस गलतफहमी की जिम्मेदारी बहुत कुछ वास्तविक तथ्यों पर है। पिछले अध्याय में हमने भारतीय-राष्ट्रीयता के आधुनिक चरित्र और स्वरूप पर धार्मिक-नेताओं व आन्दोलनों के प्रबल प्रभाव का उल्लेख किया है, इस प्रसंग में यह और कहना उचित होगा कि भारतीय राष्ट्रीयता के उस चरण में जब संघर्ष प्रारम्भ होने को था एवं अंग्रेजों के विरोध में उसके पांव बढने को ही थे सोक मान्य तिलक ने उसके भाग्य को गति और दिशा दी। स्व० तिलकजी बहुत धर्मवान पुरुष थे, हिन्दू धर्म में उनकी निष्ठा अद्वितीय थी। वे मज्जुगवदगीता के टीकाकार एवं भाष्यकार के रूप में तथा हिन्दू धर्म की प्राचीनता के सबल हिमायती के नाते वे सिद्ध थे। इसी प्रकार भारत मा के अनपम सपूत लाला लाजपत राय भी हिन्दू धर्मवाद या धार्मिक संगठन के हिमायती हो गये थे। थोड़े काल के पश्चात् जब गांधीजी भारतीय राजनीति के अखाड़े में कूदे तब से अपने जीवन के अन्त तक वे विचार, आचरण, पहनावे, भाषा तथा उपदेशों में पूरे हिन्दू रहे तथा उन्होंने अपने हिन्दुत्व को छिपाने की अपेक्षा उसकी घोषणा डंके की चोट पर की।

परन्तु यहाँ धर्म एक प्रेरणा के रूप में था, मनुचित सम्प्रदायवाद का रूप में नहीं। भारत जैसे धर्म-प्रधान देश में जहाँ लोगों को अपने दैनिक जीवन में साधारण से साधारण कामों में धर्म को जोड़ने की आदत है, यह बात बहुत ही स्वाभाविक थी कि राष्ट्रीय स्वाधीनता प्राप्त करने जैसे महान् कार्य को धर्म के नाम से पवित्रता प्रदान की जाती। इतना ही नहीं सारे म्सार के इतिहास में यह एक अनुपम घटना थी कि एक विशाल राष्ट्र अपनी स्वतन्त्रता शस्त्र और धृष्टा के बिना प्रेम और बलिदान के अहिंसात्मक मार्ग से प्राप्त करे। भारतीय जनता की धार्मिक पृष्ठभूमि ही इस बात के लिए जिम्मेदार है कि यहाँ का आम आदमी आजादी के लिए, बिना शत्रु को मारे, मरने के लिए सज्ज हो गया।

महान् कांग्रेस के बारे में एक बात और समझ लेनी चाहिये कि वह महान्-संस्था प्रांतीय या प्रादेशिक संस्था नहीं थी वरन् उसके सामने हमेशा उस विशाल भारत-माता का चित्र रहा जो काश्मीर से कन्या कुमारी और अरब सागर से बंगाल की खाड़ी तक फैला हुआ है, जिसमें ब्रिटिश-भारत के प्रांत और देशी राजाओं के राज्य सम्मिलित थे तथा जो अनन्त काल से विविध धर्मों, भाषाओं, वंश भूपाओं एवं रीति-रिवाजों के बावजूद भी एक शाश्वत संस्कृति के समान तत्वों से ओत-प्रोत रहा है। इसी महान् भारत-माता का जयघोष उसने किया, यद्यपि अन्त में उसे विवश होकर उसके विभाजन का जबर्दस्ती का निर्णय अनमने मन से मजूर करना पड़ा। ×

राष्ट्रीय स्वाधीनता संग्राम के इस उज्ज्वल इतिहास को हम निम्न काल-क्रम में वर्गीकृत करके अध्ययन करना उचित मानते हैं—

- (१) संगठन और सुधार काल (१८८५ से १९०७)
- (२) औपनिवेशिक स्वराज्य की मांग और मर्घर्ष के चिन्ह (१९०७ से १९१६)
- (३) क्रान्ति की दशा में (१९१६ से १९२०)
- (४) असन्तोष और असहयोग (१९२० से १९२९)
- (५) पूर्ण-स्वराज्य का सकल्प (१९३० से १९४४)
- (६) चर्चा, विभाजन और स्वराज्य (१९४५ से १९४७)

संगठन और सुधार काल

(१८८५ से १९०७)

सन् १८८५ में इण्डियन नेशनल कांग्रेस के जन्म की कथा पिछले अध्याय में वर्णन की जा चुकी है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि कांग्रेस की स्थापना करते समय अंग्रेज शासकों और नेताओं के मन में यह विचार नहीं था कि वह शीघ्र ही अंग्रेजों की नीति-नीति और उनके शासन के विरोध में खड़ी हो जायगी परन्तु वैसा होना अनिवार्य था। जैसा हम पीछे कह चुके हैं, मले ही कांग्रेस का जन्म डफरिन और ह्यूम के हाथों से हुआ हो परन्तु वह भारत के तत्कालीन राष्ट्रीय विचार की उपज थी। भारतीय राष्ट्रीयता इतनी प्रबल हो चुकी थी कि उसे अपनी अभिव्यक्ति और अपने विस्तार के लिए संगठन की बहुत सख्त जरूरत थी। महान-कांग्रेस के जन्म के तुरन्त बाद ही उसके भीतर राष्ट्रीय तत्व घुस गये तथा उन्होंने उसे भारत की राजनीतिक प्रगति का महत्वपूर्ण मंच बना लिया। हमें हम के व्यक्तित्व और उनकी नीयत के कारण इस सस्था के बारे में कोई गलत धारणा नहीं बनानी चाहिये। कांग्रेस आरम्भ से ही उनके प्रभाव में नहीं रही तथा वे उसकी नीतियों पर कोई महत्वपूर्ण दबाव नहीं डाल सके। उसका कारण यह था कि वह युग भारतीय इतिहास में प्रतिभा का युग था। हमारा तात्पर्य यह है कि उस समय भारत में ऐसे अनेक महान व्यक्ति एक साथ पैदा हुए जिनके नाम हमेशा भारत के इतिहास के सजले पन्नों पर गर्व और गौरवपूर्ण शब्दों में सम्मानित होते रहेगे। इनमें से कुछ महान नाम इस प्रकार हैं—दादा भाई नौरोजी, महादेव गोविन्द रानाडे, फिरोजशाह मेहता, गोपालकृष्ण गोखले, दिनशां इंदुल जी

less religious, its adherents more interested in their status as Indians.'—Rise and Fulfilment of British Rule in India (1958 P. P. 492) by Thompson and Garratt.

वाचा, सुरेन्द्रनाथ बनर्जी, उमेशचन्द्र बनर्जी, आनन्द मोहन बोस, मुब्रह्मण्य अय्यर, कृष्णास्वामी अय्यर, पंडित अयोध्यानाथ, पंडित मदनमोहन मालवीय, लोकमान्य बाल गंगाधर तिलक, बदरुद्दीन तैय्यबजी और रहीमतुल्ला मुहम्मद सयानी । इन महापुरुषों की जीवन गाथा बहुत रोमांचकारी, प्रेरक और पावन है । प्रस्तुत पुस्तक उसके वर्णन के लिए बहुत छोटी पड़ेगी । काश ! हमारे देश के नवयुवक और नवयुवतियां उनकी जीवन-गाथा के पवित्र घाट पर देश प्रेम, विद्वत्ता, निर्भीकता और उज्ज्वल चरित्र के प्रमृत का पान कर सकते । इनमें कितने ही महान नाम छूट गये हैं, आगे भी यह भूल हम में होगी, कहीं स्थानाभाव से कहीं अल्पज्ञता से । भारत जिस प्रकार मन्दिरों और देवस्थानों का देश है वैसे ही महापुरुषों का देश भी है । इसकी भूमि में महापुरुष बहुत सुगमता से पैदा होते हैं । विशेषकर सकट और पराधीनता के काल में तो इसमें महापुरुषों की फसल ही होती है जिसमें कहीं स्वयं भगवान भी छिपे रहते हैं क्योंकि उन्होंने वचन दे रखा है—

यदा यदा हि धर्मस्य ग्लानिर्भवति भारत
अभ्युत्थानमयमस्य नदात्मनं सृजाम्यहम् ।
परिधाणाय माधूना विनाशाय च दुष्कृताम्
धर्मसंस्थापनार्थाय संभवामि युगे युगे ।

जब जब होई धर्म का हानि । बड़ाहि प्रभु अधम अभिमानी ॥
तब तब प्रभु धरि विविध सरीरा । हरहि कृपानिधि सज्जन का पीरा ॥

माय ही इस प्रसंग में एक बात और भी है कि स्वाधीनता के सघर्ष में भारत के भीतर अगणित उज्ज्वल जीवन बलिदान हुए हैं, जिनके नामों का उल्लेख करना प्रायः असम्भव है । भगवान के महत्स नामों का जप करना सरल है परन्तु भारत के कोटि-कोटि शूरवीरों की नामावली तैयार करना एकदम असम्भव है, उन्हें तो हम तम्र अर्धा के साथ अपने प्रणाम ही निवेदित कर सकते हैं । उनके सामने झुककर हम उनके ज्ञान, चरित्र, बल और त्याग के उत्तराधिकारी बन जाते हैं जिसके बल पर हम आगे अपने देश भारत-महान को श्रेष्ठता से दिव्यता की ओर ले जा सकेंगे ।

कांग्रेस ने अपने पहले ही अधिवेशन में मुघारों की मांग शुरू कर दी, इनमें भारतीय प्रशासन की जांच, विधान परिषदों के विस्तार और भारतीयकरण, इण्डियन सिविल सर्विस की परीक्षा भारत में करने आदि की कई मांगें सम्मिलित थीं । इससे यह बात साफ जाहिर हो गई कि कांग्रेस ने शुरू में ही अंग्रेजी शासन को विदेशी समझा, उसकी कमियाँ देखी, यह सोचा कि अंग्रेज शासन कैसा होता है और अंग्रेज सरकार से डरे बिना उसे सुझाव देने तथा उससे मार्ग करनी शुरू कर दी । सरकार को सुझाव देते समय हमारे उन मेधावी पूर्व पुरुषों को तनिक भी भिन्नक नहीं होती थी । इससे यह बात सिद्ध होती है कि यद्यपि उन्होंने अंग्रेजों के राजनीतिक शासन को स्वीकार कर लिया था तथापि वे मानसिक, बौद्धिक और सांस्कृतिक दृष्टि से स्वतन्त्र थे और उस मामले में वे अपने को अंग्रेजों के बराबर ही मानते थे, उनके

ऊपर अंग्रेजों की योग्यता या जातीय उच्चता का कोई आतक नहीं था।

इस काल में कांग्रेस एक और अंग्रेजों सरकार से सुधारों की मांग कर रही थी दूसरी ओर अपने समझन की दिशा में आगे बढ़ रही थी तथा पत्र लिखे चन्द लोगों से विस्तृत होकर जनता की ओर फैल रही थी। उसके पहले अधिवेशन में केवल ७० सदस्य थे, दूसरे में उनकी संख्या ४३६, तीसरे में ६०७, चौथे में १२४८ तथा पाचवें में जो १८८६ में हुआ पूरे १८८८ सदस्य थे। इस प्रकार कांग्रेस बढ़ रही थी। तीसरे अधिवेशन के लिए, जो मद्रास में हुआ, मजदूरों ने साठे पांच हजार रुपया इकट्ठा किया, उसमें तीन बड़ई (Carpenter) प्रतिनिधि के रूप में आय तथा उन्होंने भाषण भी दिए।

इस प्रकार कांग्रेस देश की समस्त राष्ट्रीय शक्तियों को एक राजनीतिक मंच पर संगठित करने लगी। + इसमें उदार अंग्रेज भी आय और अध्यक्ष भी बने। आरम्भ में नेताओं को अंग्रेजों की राजनीतिक न्याय बुद्धि और ईमानदारी में विश्वास था तथा वे इंग्लैंड और भारत के बीच म्यादी राजनीतिक सम्बन्ध बनाना चाहते थे। कलकत्ता और मद्रास अधिवेशनों पर वहाँ के गवर्नरों ने कांग्रेस प्रतिनिधियों को विशिष्ट प्रतिनिधि मानकर दावते भी दी। इससे स्पष्ट होता है कि सरकार का रुख उसके प्रति इन दिनों अच्छा था। इसी समय ब्रिटेन में भारत के प्रति सहानुभूति पैदा करने के लिए 'इण्डिया' नामक एक मासिक पत्र प्रकाशित किया गया जो मार्च १८९१ में बन्द किया गया।

इसी बल्पकाल में कांग्रेस के भीतर उग्र-दल का निर्माण हो गया। उग्र दल के नेता कांग्रेस की नीति से असंतुष्ट थे। वे समझते थे कि सुधारों की भीख मांगने से देश आगे नहीं बढ़ सकेगा। लॉ० राजपतराय ने उस बाल में कांग्रेस की नीति को राजनीतिक विस्मयान। John Lubbock ने वहाँ और उसकी बहुत आलोचना की। उनके अनिश्चित लोकमान्य तिलक ने देश को एक नारा दिया। उन्होंने कहा—स्वराज्य मेरा जन्म सिद्ध अधिकार है और मैं उसे लेकर रहूँगा।' उग्र-दल के निर्माण के कारणों में निम्न बहुत प्रमुख हैं—

(१) कांग्रेस की छ वर्षों की निरन्तर मांग के बाद १८६२ में कुछ सुधारों की घोषणा की गई, इसे 'भारतीय परिषद् अधिनियम' (Indian Councils Act

+ 'यह मेरे जीवन का स्वप्न रहा है कि मेरी जाति (Nation) की बिल्ली हुई इबादमा किसी दिन एक हो जायें और केवल व्यवस्था के रूप में जीने के बजाय हम एक जाति के रूप में जीने में समर्थ हो। मैं इस सभा में इसी प्रकार की एकता का प्रारंभ देख रहा हूँ। मैं इस कांग्रेस में भारतवर्ष के लिए अधिक सुखकर और सुन्दर भविष्य की सूचना देख रहा हूँ।'—श्री डा० राजेन्द्रलाल मित्र, १८८६ में कांग्रेस के दूसरे अधिवेशन में स्वागत समिति के अध्यक्ष पद से भाषण करते हुए।

of 1892) कहा गया। इसके द्वारा बहुत ही महत्वहीन और अपर्याप्त मुद्दों की घोषणा की गई। यद्यपि कांग्रेस के नम्र पक्ष ने उनका स्वागत किया तथापि आम तौर पर उनके कारण असन्तोष उत्पन्न हुआ। +

(२) लाई नेशनल के वाइसराय बनन पर २६ जून १८९३ में वाइसराय की परिषद ने एक ही बैठक में जिनमें कोई भी भारतीय सदस्य उपस्थित नहीं था, यह निर्णय कर लिया कि भारतीयों को एक स्थान से चाँदी के सिक्के नहीं बना सकेगी साथ ही, ब्रिटिश कर्मचारियों के काम के लिए विनियम-प्रति घन भत्ता (Excess wage compensation allowance) स्वीकार किया गया जो एक प्रकार से निम्न भारत का निम्न जोरण था। पन्नाब के लाला मुरलीधर ने १८९४ के कांग्रेस अधिवेशन में इस प्रसंग पर ब्यय करते हुए कहा था—

‘यदि यह बयान सत्य है कि ऊँट के लिए मुँह के छेद में से निकलना आमाम है परन्तु घनी मनुष्य का स्वास प्रवेश पाना कठिन है, तो मेरा विचार है कि भारत जैसा प्रसन्न देश और भारतीय जनता जैसी प्रसन्न जनता घूमरी नहीं हो सकती। आपको इंग्लैंड की घनी जनता पर उस विनाश घनराशि के कारण जो उमन मग्न कर ली है तरस खाना चाहिए और परमेश्वर की धन्यवाद देना चाहिए कि उमन आपको (हम) इस लाभकारी स्थिति में रखा है तथा स्वर्ग के वे द्वार आपके लिए खुल गये हैं जो यरोंग की जनता के लिए बन्द हैं। क्या अधिकांश ने तुम्हारे लिए स्वर्ग के द्वार खोलने में काफी बलिदान नहीं किया है? उस बलिदान के बदले उन्होंने अपने लिए विनियम प्रतिघन भत्ता स्वीकृत किया है।’

इस भाषण से अंग्रेजों के प्रति रोष और कांग्रेस की नम्र नीति के प्रति व्यंग का तीव्र भाव प्रगट होता है।

(३) १८९६-९७ में एक भयङ्कर अनाल पड़ा। उसी समय वाइसराय लार्ड ऐलिंग जबलपुर गये अहा ‘जनता मक्खियों की भाँति मर रही थी’ तब उन्होंने मध्यप्रदेश की जनता को उत्तकी समझि पर बधाई दी। इससे देश में बड़ी चिड़ पैदा हुई। शिमला के यूनाइटेड गवियेन क्लब की एक गभा में ऐलिंग ने यह भी कहा कि ‘भारत की तरवार में जीता गया है और उसे तरवार से ही (ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत) बनाया रखा जायगा।’ वाइसराय के इस शब्दा ने नेताओं के मन में क्रोध पैदा कर दिया।

(४) अनाल के समय बम्बई प्रांत में व्यंग तथा देश में भूख, पुट और दमन का दौर चल पड़ा। महादेव गोविन्द रानाडे ने उसके बारे में लिखा है कि वह

+ “The rules under the Act were utterly unsatisfactory— as such rules have almost always been—and gave rise to agitation.”—C. Y. Chintamani in Indian politics since The Mutiny—1947, p p 17

सात प्लेगों जैसा भयानक संकट था। सरकार की ओर से प्लेग की रोक-थाम और इलाज की व्यवस्था बहुत खराब थी। पूना में इतना क्षोभ पैदा हुआ कि सम्राज्ञी के जन्म दिन की रात में प्लेग कमिश्नर मि० रैंड व सैप्टीनेन्ट अर्स्ट को मार डाला गया। इससे सरकार बेहद क्रोध में आ गई व दमन का चक्र तेजी से चलने लगा। सेवान्तर अज के यह लिखने पर भी कि कोई प्रमाण नहीं मिलता, चपेकर बंधुओं को सजा दी गई तथा लोकमान्य तिलक को अपने समाचार पत्र केसरी में भड़काने वाले लेख लिखने के अपराध में डेढ़ वर्ष का कठोर कारावास देकर उन्हें माडले जेल में बर्मा भेज दिया गया।

(५) १८६८ में लार्ड कर्जन ने भारत आकर देश पर दमन और अत्याचार की बाढ़ शुरू कर दी। उसने भारतीय जनता को सार्वजनिक ढंग से झूठा और बेईमान कह कर अपमानित किया। इस पर देश में तूफान मच गया और अमृत बाजार पत्रिका में सिस्टर निवेदिता ने कर्जन के कथन को गलत बताया तथा सिद्ध किया कि स्वयं कर्जन ने कितनी ही बार झूठ बोला है और माना भी है कि वे झूठ बोलते हैं। १९०५ में जब कर्जन देश से गया तब देश कराह रहा था। बंगाल के विभाजन का घाव बहुत ताजा था और देश की आखों से आग बरस रही थी।

(६) बंगाल के विभाजन ने बंगाल और सारे भारत में क्रोध और घृणा की लहर पैदा कर दी तथा देश भर में उसका सघटित विरोध हुआ। समझदार लोग समझ गए कि अंग्रेज 'पूट डालो और राज्य करो' की नीति का अनुसरण करके भारतीय एकता की दीर्घ-परम्परा को नष्ट करना चाहते हैं। उग्र-विचार को इससे बहुत समर्थन मिला। देश में बड़े पैमाने पर विदेशी माल, स्कूल, कचहरी और सरकारी नौकरियों का बहिष्कार किया गया।

(७) १९०४ में कांग्रेस ने सर हेनरी कैंटन की अध्यक्षता में एक प्रतिनिधि मण्डल वाइसराय से मिलने भेजा परन्तु लार्ड कर्जन ने उससे मिलने से इन्कार कर दिया। इससे कांग्रेस के स्वाभिमान को करारी चोट लगी और उसने ला० लाजपतराय व श्री गोखले को ब्रिटिश जनता और सरकार का समर्थन प्राप्त करने के लिए इंग्लैंड भेजा। वहाँ से ये लोग निराश होकर लौटे। ला० लाजपतराय तो बिद्रोही बन गए और उन्होंने भारत छोड़कर देश की जनता को अपने पावों पर खड़े होने के लिए ललकारा।

(८) इधर १९०४ में ही एशिया के नवोदित राष्ट्र जापान ने रूस को सशस्त्र युद्ध में परास्त कर दिया। अफेसीनिया में इटली की हार से जो उत्साह देश में पैदा हुआ था वह जापान की इस विजय से चमक उठा तथा नौजवान सोचने लगे कि वे किस प्रकार अंग्रेजी राज्य का जुआ उतार कर फैंक सकते हैं। उधर दक्षिणी अफ्रीका में वहाँ की गोरी सरकार ने भारतीय प्रवासियों के साथ जो दुर्व्यवहार किया उससे देश का हून खोल उठा एवं पराधीनता का अपमान उसे बहुत खलने लगा। यहाँ यह बात ध्यान रखनी होगी कि दक्षिणी अफ्रीका में भारतीय प्रवासियों के दमन और

उत्पीड़न ने ही हमारे देश को हमारा वह नाता महात्मा गांधी के रूप में हमें दिया जिसने दुनिया के इतिहास में शान्त-क्रान्ति का एक सर्वथा विचित्र अध्याय लिखा है।

नम्र दल का पक्ष—जहाँ एक ओर नम्र दलीय काँग्रेसी यह मानते थे कि इंग्लैंड और भारत का सम्बन्ध ईश्वरीय योजना है और उसकी स्थापना श्रेष्ठ एवं उच्च आदर्शों के लिए हुई है, वही उग्र-विचारक नेता अंग्रेजों के साथ अपने सम्बन्धों को समाप्त करने पर दल दे रहे थे। नम्र दल में जब हम श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी, श्री महादेव गोविन्द रानाडे, श्री गोपालकृष्ण गोखले जैसे भारत प्रेमी महापुरुषों को देखते हैं तो कोई कारण नहीं दिखाई देता कि उनकी नरुता को हम लोकमान्य तिलक की भाषा में वेशबोह कह सकें। वास्तव में ये लोग कई कारणों से नम्रवादी थे, इनकी हम निम्न प्रकार वर्गीकृत कर सकते हैं—

(१) उन्हें अंग्रेजों की सम्यता और विज्ञान का आकर्षण हुआ, उन्हें लगा कि अंग्रेज समाज में एक नई सम्यता और नई शक्ति के प्रतीक हैं तथा हमें अपनी प्राचीन कालीन रुढ़िग्रस्तता को छोड़कर उनकी दिशा में आगे बढ़ना होना। आगे के जमाने में श्री मोतीलाल जी नेहरू एक नम्रदलीय राजनीतिज्ञ हुए। उनके बारे में श्री जवाहर लाल नेहरू ने लिखा है कि वे मॉडरेट या नम्रदलीय कैसे बने—श्री मोतीलाल नेहरू, “बहुत दृढ़ भावना, दृढ़ उत्साह, महान् गर्व और महान् इच्छाशक्ति वाले पुरुष थे। वे नम्रवादिता से बहुत दूर थे, तथापि १९०७ और १९०८ में तथा उसके बाद कुछ वर्षों तक वे निश्चिन्त नम्रवादियों में सबसे अधिक नम्रवादी हो गये थे तथा वे उग्रवादियों (Extremists) के प्रति क्रुद्ध थे, हालाँकि मेरा विश्वास है कि वे तिलक के प्रशंसक थे।”

“परन्तु ऐसा हुआ क्यों? स्पष्ट चिन्तन के कारण उन्हें ऐसा लगा कि जब तक भाषा के अनुरूप ही कार्यक्रम न अपनाया जाये तब तक कठोर एवं उग्र शब्दों से मसला हल नहीं होता। उन्हें सामने कोई प्रभावशाली कार्यक्रम नजर नहीं आता था। इसके अलावा उग्रवादी आन्दोलनों की पृष्ठभूमि में धार्मिक राष्ट्रीयता का विचार था जो उनकी (श्री मोतीलाल जी की) प्रकृति के विरुद्ध था। वे प्राचीनकाल के भारत को फिर से लौटा लाना नहीं चाहते थे। वे न प्राचीन प्रथाओं और जाति आदि को समझते थे न उनके साथ उनकी सहानुभूति ही थी। वे जिन रुढ़ियों को प्रतिक्रियावादी समझते थे, उनकी नापसन्द करते थे। वे पश्चिम की ओर देखते थे

+ “It Should not be assumed from the tone of these declarations that these early Congress leaders were reactionary anti-national servants of alien rule. On the contrary, they represented at that time the most progressive force in Indian society.”—R. Plame Dutt in *India To-Day* p.p 267.

और पश्चिम की प्रगति से बहुत आकर्षित हुए थे। वे मानने लगे थे कि वह प्रगति भारत में इंग्लैंड के साथ सम्बन्ध रखने से ही प्राप्त हो सकती है।" (ग्रॉटोबायग्राफी, पृ० २३-४)

(२) ये लोग शिक्षित वर्ग के थे। श्री फिरोजशाह मेहता ने इस बारे में स्पष्ट रूप से कहा था कि उस समय 'काँग्रेस जनता की आवाज नहीं है फिर भी वास्तव में जनता के शिक्षित देशवासियों का यह कर्तव्य है कि वे जनता की शिकायतों को प्रगट करें तथा उन्हें दूर करने के लिए सुझाव दें।' १८६८ में काँग्रेस अध्यक्ष श्री आनन्द मोहन बोस ने कहा था कि, शिक्षित लोग (भारतीय) इंग्लैंड के शत्रु नहीं मित्र हैं। वे उसके महान् मिशन में उसके स्वाभाविक और अनिवार्य सहयोगी हैं।' इस वाक्य से यह बात स्पष्ट रूप से झलकती है कि इन लोगों को सचमुच यह लगता था कि अंग्रेज जाति का संसार के लोकतन्त्रात्मक और नवीन मानवीय निर्माण में एक महत्त्वपूर्ण मिशन और स्थान है। उनको यह धारणा अंग्रेजी साहित्य के पढ़ने से बनी थी।

(३) नम्रवादियों ने ब्रिटिश जाति का इतिहास प्रशंसात्मक दृष्टि से पढ़ा था तथा उनका यह विश्वास बन गया था कि अंग्रेज देर सदेर से भारतीय जनता की आवाज सुनेंगे और उन्हें सुशासन प्रदान कर देंगे। सर फिरोजशाह मेहता ने १८६० में अपना यह विश्वास प्रगट किया था — 'मुझे कोई शका नहीं है, मैं समझता हूँ कि ब्रिटिश राजनीतिज्ञ आखिरकार हमारी पुकार सुनेंगे।' उन्होंने अंग्रेजों से अपील की कि वे—“इस शक्ति (शिक्षित भारतीय वर्ग) को विरोध में खड़े होने के बजाय अपनी ओर आकर्षित करें।” इसी प्रकार श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी भारतीय राष्ट्रीयता के आधुनिक पिता होते हुए भी यह मानते थे कि हमें “ब्रिटिश सम्बन्धों के प्रति अड़िग निष्ठा से काम करना चाहिये, क्योंकि (हमारा) लक्ष्य भारत में ब्रिटिश शासन को मिटाना नहीं है बल्कि उसके आधार को अधिक विस्तृत करना, उसकी भावना को उदार बनाना, उसके स्वरूप को श्रेष्ठ बनाना तथा उसे एक राष्ट्र के प्रेम की अपरिवर्तनीय बुनियादों पर खड़ा करना है।”

नम्रवादी विचारक अंग्रेजी शासन के भीतर भारत के लिए अधिक उदार-शासन के इच्छुक थे। परन्तु वे जल्दी ही निराश हो गये। स्वयं श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी ने १८६२ की काँग्रेस में घोषणा की थी—“हम एक महान् और स्वतंत्र साम्राज्य के नागरिक हैं और हम संसार के श्रेष्ठतम संविधान के साथ में रहते हैं। अंग्रेजों जैसे ही अधिकार, सुविधायें और संविधान हमें भी प्राप्त हैं। बस इतना है कि हमें उनसे बाहर निकाल दिया गया है अर्थात् हम उससे भीतर नहीं हैं।” इस वाक्य का अन्तिम वाक्य बहुत भाविक है। केवल उग्रवादी ही नहीं, नम्रवादी विचारक भी ब्रिटिश शासन की नीतियों से निराश हो रहे थे परन्तु उन्हें सांविधानिक ढंग पर ही विश्वास था और वे कोई ऐसा कार्यक्रम नहीं खोज पा रहे थे जिसके द्वारा संधानिक व धार्मिक पूर्ण ढंग से अंग्रेजी शासन की नीतियों का प्रतिकार किया जा सके।

कांग्रेस और सरकार में अनबन — कांग्रेस ज्यों-ज्यों भारत की समस्याओं को हाथ में लेने लगी तथा उसने जनता के साथ सम्पर्क पैदा करना प्रारम्भ किया त्यों-त्यों अंग्रेज सरकार की निगाहों में वह खटकने लगी। कांग्रेस और सरकार के बीच अनबन का प्रारम्भ दूसरे अधिवेशन के समय १८८६ में ही हो गया था जबकि शासन अधिनियम का घोर विरोध करते हुए कांग्रेस के मंच से अवध के राजा रामपालसिंह ने कठोर भाषा में यह कहा कि—हमको दबाने के लिए, हमारे अन्दर की युद्ध शक्ति को नियमित रूप से नष्ट करने के लिए एक योद्धा तथा वीर जाति को मुश्किलों का जाति में परिणत करने के लिए हम सरकार के आभारी नहीं हो सकते। भारतीयों को एक दिन इसके लिए दुःखित होना पड़ेगा कि अंग्रेजों के साथ उनका मनहूस सम्पर्क क्यों हुआ। यह बात कठोर है परन्तु हमें सत्य। यदि किसी देश के लोगों की राष्ट्रीयता की भावना को दबाया न जाय और उनमें जाति तथा देश की रक्षा की शक्ति को नष्ट किया जाय तो उससे जितनी हानि होती है उसकी क्षति-पूर्ति किसी प्रकार भी नहीं हो सकती। तीसरे अधिवेशन में तो शासन-अधिनियम समाप्त करने के बारे में एक प्रस्ताव ही पास किया गया। उस प्रस्ताव पर जब विचार हो रहा था तब छद्म साहब बहुत परेशान हो रहे थे। हुआ यह कि मद्रास कांग्रेस के अवसर पर बंगाल के प्रसिद्ध नेता श्री अश्विनी कुमार दत्त शासन मुद्धार के एक मांग पत्र पर ४५ हजार लोगों के हस्ताक्षर कराकर लाय थे। इससे बड़ी हलचल पैदा हुई। अंग्रेजों द्वारा चलाय जाने वाले समाचार पत्रों ने कांग्रेस का विरोध करना प्रारम्भ कर दिया तथा इस बात पर आपत्ति की कि कांग्रेस भारत के लिए राष्ट्र शब्द का प्रयोग कर रही थी। १८८८ में उत्तर प्रदेश के गवर्नर सर आर्कलैंड कालविन ने कांग्रेस का विरोध करना शुरू कर दिया और इलाहाबाद में उनके अधिवेशन में बहुत सी अड़चने पैदा कीं। हिन्दुओं और मुसलमानों के बीच फूट डालने की चेष्टा की जाने लगी और हम काम के लिए मर सैयद अहमद खाँ का उपयोग किया गया। इसी समय १८८८ के नवम्बर महीने में वाइसराय ने कांग्रेस की बहुत निन्दा की। इस सब का परिणाम यह हुआ कि कांग्रेस सरकार की गोद से दूर हटती गई तथा वह राष्ट्रीय शक्तियों के हाथों में चली गई।

विद्रोह की दिशा में—कांग्रेस और सरकार के बीच सम्बन्ध-विच्छेद की घड़ी बहुत नजदीक आ गई और १९०५ में जब भारत के सबसे अधिक जाग्रत प्रान्त बंगाल का विभाजन हुआ उस समय बड़े पैमाने पर सरकार का विरोध किया गया। इस आन्दोलन का नेतृत्व कांग्रेस ने नहीं किया बरन् स्वयं बंगाल के नेताओं ने उसका आयोजन किया। कांग्रेस ने भी उस कार्यक्रम का समर्थन कुछ शर्तों पर किया। उस आन्दोलन में सबसे महत्व की बात यह थी कि पहली बार अंग्रेजी-शासन की हर चीज का बहिष्कार किया गया। स्कूल, कॉलेज, कचहरी, सरकारी नौकरी तथा विदेशी माल का बहिष्कार किया गया। १९०६ में कलकत्ता कांग्रेस ने श्री दादा भाई नौरोजी के नेतृत्व में उग्रवादी कार्यक्रम का समर्थन किया। यह अधिवेशन भारत

के इतिहास में इस दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण है कि यहाँ पहली बार कांग्रेस के मंच पर दादा भाई नौरोजी ने स्वराज्य के उस पावन और प्रेरक मंत्र का उच्चारण किया जो देश को स्वामी दयानन्द ने प्रदान किया था। इस समय तक कांग्रेस केवल वैधानिक साधनों का ही आश्रय ले रही थी। सबसे पहली बार १९०१ में कलकत्ता कांग्रेस के स्वागतार्थ महाराजा नाटौर ने उसकी नीति की आलोचना करते हुए कहा था कि वैधानिक साधनों को राजनीतिक भ्रष्टाचार की नीति कहा जा सकता है। सर आमुत्तोष मुखर्जी ने भी इसी असन्तोष को प्रकट करते हुए कहा था कि पराधीन जाति की कोई राजनीति नहीं होती। बाबू बिपिनचन्द्र पाल १८८७ में ही कांग्रेस में भाग ले चुके थे और वे अपने विचारों में काफी उग्र हो चले थे। उधर महाराष्ट्र में लोकमान्य तिलक कांग्रेस में प्रमुख होते जा रहे थे। पंजाब में लाला लाजपत राय का प्रभाव भी कांग्रेस में बढ़ता जा रहा था। इन लोगों ने मिलकर बनारस कांग्रेस अधिवेशन में ब्रिटिश सम्राट जार्ज पंचम व सम्राज्ञी के भारत आगमन पर उनके स्वागत का विरोध किया। परन्तु श्री गोखले, श्री रमेशचन्द्र दत्त और श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी के प्रयत्नों से वे सफल न हो सके। अंग्रेजी मास के बहिष्कार पर कांग्रेस सहमत हो गई। परन्तु यह शान्ति की स्थिति टिक नहीं सकी तथा १९०७ में रूपान्तरण हुआ जिसका उल्लेख आगे किया जायगा।

औपनिवेशिक स्वराज्य की मांग और संघर्ष के चिह्न

कांग्रेस के भीतर नम्र दलीय और उग्र नेताओं के बीच मतभेद गहरा होता चला गया। १९०७ में कांग्रेस का अधिवेशन नागपुर में होना था परन्तु स्वागत समिति की बैठक में किसी बात पर इतना गहरा मतभेद हो गया कि वहाँ अधिवेशन न हो सका। सूरत के कार्यकर्ताओं ने बहुत उत्साह दिखाया और वहाँ अधिवेशन शुरू हुआ, परन्तु सभापति अपने भाषण का पहला पैराग्राफ भी नहीं पढ़ पाये थे कि दोनों दलों में दंगा शुरू हो गया तथा अधिवेशन हुल्लड़ में समाप्त हो गया।

यहाँ कांग्रेस के भीतर से उग्रदल के लोग निकल गये तथा वे १९१६ से पहले फिर से उसमें नहीं लौटे। यह काल भारत के लिए पीड़ा और अपमान का काल था। एक ओर पंजाब में दमन का दौर चल रहा था, दूसरी ओर बंगाल अंग्रेजी नीति के फलस्वरूप साम्प्रदायिक द्वेष और लूट-पाट का केन्द्र बना हुआ था। उग्रवादी नेता लाला लाजपत राय और अजीतसिंह को बिना मुकदमा चलाया ही ■■■ माह के लिये भद्राने जेल में डाल दिया गया। लोकमान्य तिलक को कैसरी में कुछ प्रतिबन्ध लेख लिखने के लिये छ वर्षों के लिये जेल में डाल दिया गया। बंगाल के अनेक नेताओं को देश निकाले का दण्ड दिया गया। बंगाल के समाचार पत्रों पर कड़े प्रतिबन्ध लगाए गए तथा अनेक भारतीय सम्पादकों को पकड़ा और दण्डित किया गया।

सूरत की फूट के बाद कांग्रेस के नम्रदलीय नेताओं ने कांग्रेस का विधान

बनाने के लिये इलाहाबाद में एक सम्मेलन का आयोजन किया। इस सम्मेलन में जो विधान बनाया गया उसमें कांग्रेस के लक्ष्य की घोषणा इस प्रकार की गई—

“भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का लक्ष्य भारत में एक ऐसी शासन व्यवस्था की स्थापना करना है जैसी कि ब्रिटिश साम्राज्य के स्वशासी उपनिवेशों में पाई जाती है। कांग्रेस चाहती है कि भारत अन्य उपनिवेशों की भांति ही साम्राज्य के अधिकारों का उपभोग और उत्तरदायित्वों की पूर्ति करे।” कांग्रेस के विधान में इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिये जिन साधनों का उल्लेख किया गया वे इस प्रकार हैं—

‘वर्तमान शासन पद्धति के जमिक सुधार, देश के भीतर राष्ट्रीयता, एकता तथा सार्वजनिक सेवा की भावना के प्रोत्साहन एवं देश की बौद्धिक, नैतिक, आर्थिक व भौद्योगिक शक्तियों के विकास व संगठन आदि के सांविधानिक साधनों के द्वारा कांग्रेस अपने लक्ष्य को सिद्ध करना चाहती है।’

यह बात स्मरण रखने योग्य है कि केवल तिलक, लाजपतराय और विपिन-चन्द्र पाल जैसे उग्रवादी नेता ही नहीं, गोष्मने जैसे मजबूतवादी भी भारत में भारतीय शासन की स्थापना की चर्चा खुल कर करने लगे थे। १९१५ के कांग्रेस अधिवेशन में सर एम० पी० सिन्हा ने जो बाद में लार्ड बने, स्पष्ट तौर पर यह कहा कि भारत का लक्ष्य उस आदर्श को प्राप्त करना है जिसकी घोषणा स्वतंत्रता के अप्रदूत अन्नाहम लिंकन ने की, अर्थात् जनता के लिये, जनता द्वारा, जनता का शासन। यह एक प्रकार से पूर्ण स्वराज्य का ही नारा था। वग विभाजन के परिणामस्वरूप देश में मार्तकवादी आन्दोलन का जन्म हुआ था जो १९१२ में वग-विभाजन रद्द कर देने के बाद भी समाप्त नहीं हुआ, उमका वर्णन हम आगे यथास्थान करेंगे।

ब्रिटिश सरकार यह समझ गई थी कि कांग्रेस उसके चपुल से पूरी तरह निकल चुकी है अतः उसने विभाजन की नीति को अपनाना शुरू किया। १ अक्टूबर १९०६ को मुसलमान नेता आगा खान दादसराय से मिले और उन्होंने मुसलमानों के शासन में विशेष अधिकारों और सुविधाओं की मांग की। लार्ड मिंटो ने इस अवसर का पूरा लाभ उठाया और उनके प्रोत्साहन पर ३० नवम्बर १९०६ को अखिल भारतीय मुस्लिम लीग की स्थापना नवाब बकाउलमुल्क की अध्यक्षता में ढाका में हुई। इसके लक्ष्यों की घोषणा में कहा गया था कि वह मुसलमानों के दिल में ब्रिटिश सरकार के प्रति बफादारी पैदा करना चाहती है, उनके राजनीतिक अधिकारों और हितों की रक्षा करना चाहती है तथा लीग के उद्देश्यों को हाथि पहुँचाये बिना भारत की दूसरी जातियों के प्रति सद्भाव पैदा करना चाहती है। लीग और तो सब कुछ कर सकी परन्तु वस यह इस सद्भावना का निर्माण ही न कर सकी, बल्कि इसके बजाय उसने देश की दो महान जातियों के बीच इतनी बड़ी खाई पैदा कर दी कि भारत का विभाजन करना पड़ा।

१९०६ में मिंटो मार्ले सुधारों के नाम से एक शासन व्यवस्था की घोषणा की गई जिसका अध्ययन हम सांविधानिक विकास के प्रसंग में आगे करेंगे। इन

मुधारो से कांग्रेस को बहुत असन्तोष हुआ और उचित मदन मोहन मालवीय जी जैसे उदार व्यक्ति ने भी कांग्रेस के अध्यक्ष पद से लाहौर में उनकी तीव्र आलोचना की। फिर भी उन नेताओं के पास राजनीतिक मुधारो के लिये शिक्षापान के अतिरिक्त दूसरा कोई अस्त्र नहीं था अतः ब्रिटिश सरकार उनकी भोली म जो कुछ डालती गई, वे उसे मन मसोसकर स्वीकार करते गये। मुस्लिम लीग की स्थापना के बाद कांग्रेस में मुसलमानों की ओर झुकाव बढ़ा और १९१२ के कांग्रेस अधिवेशन में मौलवी मजहल हक को स्वागत समिति का अध्यक्ष बनाया गया तथा १९१२ में सैयद मुहम्मद बहादुर को कराची अधिवेशन में कांग्रेस का अध्यक्ष बनाया गया। इन्हीं नवाब बहादुर ने हिन्दू मुसलमानों को पास लाने की जो कोशिश की उसके परिणामस्वरूप १९१६ में लखनऊ कांग्रेस के अधिवेशन के समय कांग्रेस और मुस्लिम लीग के बीच समझौता हो सका।

गांधी जी का भारत प्रागमन—इसी बीच एक महत्वपूर्ण घटना जिसका बाद के इतिहास पर बहुत प्रभाव हुआ, यह हुई कि दक्षिणी अफ्रीका में भारतीय प्रवासियों के प्रसिद्ध नेता और सत्याग्रह शस्त्र के आविष्कारक मोहन दास करमचन्द गांधी नामक एक व्यक्ति भारत में आये। श्री गोपाल कृष्ण गोखले उनके राजनीतिक गुरु थे, उनके आदेश पर श्री गांधीजी जो तब तक महात्मा के नाम से विख्यात नहीं हुए थे, एक वर्ष सारे भारत में घूम घूम कर भारत का दर्शन करते रहे। वे १९१५ में बम्बई कांग्रेस अधिवेशन में विषय निर्धारणी समिति के लिए नहीं चुने जा सके परन्तु अध्यक्ष श्री सत्य प्रसन्न सिन्हा ने उन्हें अपने विधापाधिकार से समिति में ले लिया। अगरी बार १९१६ के लखनऊ अधिवेशन में भी उन्हें कठिनाई पड़ी परन्तु इस समय लोकमान्य तिलक ने उनकी मदद की और वे समिति में जा सके।

श्रीमती एनीबीसेन्ट का भारतीय राजनीति में प्रवेश—इसी समय विथोर्सॉ-फिकल सोसायटी की प्रसिद्ध कार्यकर्त्री श्रीमती एनीबीसेन्ट ने भारतीय राजनीति में प्रवेश किया। वे बहुत अच्छी वक्ता थी। उन्होंने शीघ्र ही पुराने राजनीतिक नेताओं को पीछे छोड़ दिया, उनको वे 'अतीत के पुरख' कहकर सम्बोधित करती थी। इधर लोकमान्य तिलक कांग्रेस से बाहर थे। यद्यपि १९१५ के बम्बई अधिवेशन में कांग्रेस के विधान में ऐसे मुधार कर दिये गये थे जिनके अनुसार वे १९१६ में कांग्रेस में आ सकते थे तथापि वे कुछ करने के लिए बेचैन थे अतः श्रीमती बीसेन्ट के साथ मिलकर उन्होंने होमरूल लीग की स्थापना की।

युद्ध और दमन—१९१४ में प्रथम महायुद्ध आरम्भ हुआ था तथा भारत सरकार उस युद्ध में धन और सेनाओं से अंग्रेजों की मदद कर रही थी। वह नहीं चाहती थी कि ऐसे नाजुक मौके पर भारत में सरकार का विरोध हो। परन्तु घटनाओं का क्रम कुछ इस प्रकार का हुआ कि भारत में आन्दोलन जोर पकड़ने लगा। होमरूल लीग ने भारत के लिए स्वराज्य की माँग पर जोर दिया। तिलक, विदिनचन्द्र पाल और बीसेन्ट—ये तीन नेता देश के इस कोने से उस कोने तक सूफानी दौरा करके

भारतीय जनता और विशेषकर निम्न वर्गों की स्वराज्य कामना देखे रहे थे। श्रीमती बीसेन्ट की कार्यवाही पर सरकार ने प्रतिबन्ध लगाया पर वे बहुत जय हो गई और अन्त में सरकार ने उनके दो माँघियो बाँधिया और अरन्डेल के साथ उन्हें नजरबन्द कर दिया। इन तीनों की गिरफ्तारी से आन्दोलन तेज हो गया। लोकमान्य तिलक कांग्रेस में आ चुके थे, उन्होंने कांग्रेस पर जोर डाला कि वह इन तीनों को छुड़ाने के लिए सरकार पर दबाव डाले। एक समय तो सविनय अवज्ञा (Civil disobedience) की चर्चा की जाने लगी थी। इस हलचल के परिणामस्वरूप श्रीमती बीसेन्ट छूट गई और वे कांग्रेस के अगले अधिवेशन में सम्मेलन नहीं। यह उनके चरम उत्कर्ष का काल था। उसके बाद वे नम्र पड़ती गईं तथा भारत के राजनीतिक क्षितिज पर एक नया सूर्य उगने लगा।

सखमऊ अधिवेशन—१९१६ में लोकमान्य तिलक छ वर्ष की जेल काटने के बाद कांग्रेस में शामिल हुए। लोगों ने उनका बहुत सम्मान किया और उनके द्वारा प्रस्तावित 'स्वराज्य' सम्मन्धी प्रस्ताव जारी बहुमत से पास हो गया। कांग्रेस-बीग सन्धि का उल्लेख हम कर चुके हैं। इस सन्धि में कांग्रेस ने भारी भूखाना का परिचय दिया जिसका परिणाम उसे अन्त तक भोगना पड़ा। वह भूखाना यह थी कि उसने मुसलमानों के साथ पक्क निर्वाचन की स्वीकार कर लिया।

सखमऊ अधिवेशन में कांग्रेस के भीतर एक नई चेतना दिखाई दी। सारा बानावरण उत्तरदायी शासन की मांग और उसकी प्राप्ति के मकलप में भरा हुआ था। यहाँ यह बात स्मरणीय है कि इस अधिवेशन से पूर्व ही मन्त्रदल के दो प्रभावशाली नेताओं श्री गोखले और फीरोजशाह मेहता का निधन हो चुका था। यह बात बड़ी विचित्र है कि मो० तिलक ने गोखले के विषय गांधी का बहुत स्वागत, सम्मान किया। शायद वे समझ गये थे कि गांधी मन्त्र तो हैं परन्तु वे क्रान्तिकारी। गांधी चक्कर तिलक गांधी के पक्ष में राजनीति से निवृत्त होने देने गये।

युद्ध के भगवान—महायुद्ध में भारत ने ब्रिटेन की मदद की। गांधी जी को विश्वास था कि यदि इस मकल के समय अंग्रेजों की मदद की गई तो वे भारत में प्रभु होकर उसे स्वराज्य की दिशा में कुछ देंगे। यही आशा गांधी चक्कर निराशा में बदली और गांधी जी एक महान क्रान्तिकारी सिद्ध हुए। युद्ध के दौरान में ब्रिटिश सरकार ने घोषणा की कि—'भारत के लोग ब्रिटिश साम्राज्य के हिता के समुक्त और समान प्रदगी हैं।' यह घोषणा बहुत आशाजनक थी। गांधी जी ने देश में घूम-घूम कर युद्ध के लिए सैनिक भर्तों किए और सरकार की मदद की।

क्रान्ति की दिशा में

सखमऊ कांग्रेस में मन्त्र व उग्र दलों में जिस एकरा का दर्शन हुआ था वह सगिन थी। १९१७ के सखमऊ अधिवेशन में बीसेन्ट का अध्यक्षता होना मन्त्रवाद की बराबरी हार थी। वे धीरे धीरे कांग्रेस से दूरते गये। इसी बीच जुलाई १९१८

माटेयू-चेम्सफोर्ड सुधार योजना प्रकाशित हुई जिस पर विचार करने के लिए २६ अगस्त १९१८ को कांग्रेस का एक विशेष अधिवेशन बम्बई में बुलाया गया। इसमें ३८४५ प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। इस अधिवेशन में चर्चा के पश्चात् घोषणा की गई कि माटेयू-चेम्सफोर्ड योजना में दिये गये सुधार 'अपर्याप्त, असन्तोषजनक और निराशाजनक' हैं। इस घोषणा ने नम्रवादियों को एकदम परेशान कर दिया और इसी समय वे सदा के लिए कांग्रेस से पृथक् हो गये। +

उदार दल का जन्म—नवम्बर १९१८ में बम्बई में उदार दल (नम्र दल) की स्थापना की गई। वहा श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी की अध्यक्षता में देश भर से नम्रदलीय व्यक्ति एकत्रित हुए तथा उन्होंने माटेयू-चेम्सफोर्ड के कुछ अंशों की तो आलोचना की परन्तु कुल मिलाकर उसका स्वागत किया।

कौसी विचित्र विदम्बना है कि जो सुरेन्द्रनाथ बनर्जी कांग्रेस के पिता और स्वप्नद्रष्टा थे वे ही एक दिन उसे छोड़कर अलग हो गये। वस्तुतः उनके लिए कांग्रेस में कोई जगह ही नहीं रह गई थी। जो सुरेन्द्रनाथ बनर्जी उप्रवादी समझे जाने के कारण कांग्रेस में कठिनाई से प्रवेश कर सके थे तथा अनेक महत्वहीन व्यक्तियों के अध्यक्ष बन चुकने पर उसके अध्यक्ष बन सके थे, वे ही उप्रवादी कांग्रेस में नम्रदलीय होने के कारण न रह सके। इससे बोध होता है कि कांग्रेस किस प्रकार जाति की दिशा में बढ़ रही थी।

चम्पारन में समस्या—उधर भारत के वरिष्ठ राजनीतिज्ञ आपसी वाद-विवाद में उलझे हुए थे, उधर गांधी जी देश की जनता के सुख-दुःख को खोज रहे थे। इसी खोज में वे चम्पारन गये जहाँ मिलहे गोरे नील की खेती करने वाले किसानों को सता रहे थे। सरकार ने गांधी जी को रोकना चाहा परन्तु गांधी जी डटे रहे और वे सत्याग्रह का प्रयोग करने लगे। सरकार की अन्त में एक जाच कमीशन बैठाना पड़ा तथा किसानों की बहुत सी बातें मानी गयीं। इसी प्रकार गुजरात के खेड़ा क्षेत्र में उन्होंने किसानों के पक्ष को लेकर सत्याग्रह किया। चम्पारन के सत्याग्रह ने गांधी जी को डा० राजेन्द्रप्रसाद और आचार्य ब्रजलाली नाम के दो साथी मिले जो आज तक देश की सेवा अनन्य भाव से कर रहे हैं।

चम्पारन और खेड़ा ने गांधी जी को जनता के निकट ला दिया और भारत के लोग उनकी ओर आशा भरी निगाहों से देखने लगे, यहाँ तक कि स्वयं लोकमान्य तिलक भी उनकी प्रशंसा करने लगे।

रोलट समिति—१० दिसम्बर १९१७ को भारत सरकार ने श्री रोलट की अध्यक्षता में एक समिति की नियुक्ति की जिसका काम देश में शान्तिकारी आन्दोलन की जाच करना था। इस समिति ने सिफारिश की कि शान्ति काल में भी सरकार

+ इन सुधारों के बारे में श्रीमती बीमेन्ट ने कहा था कि "अंग्रेजों की ओर से दिये जाने तथा भारतवासियों द्वारा स्वीकार किये जाने योग्य नहीं हैं।"

जिस व्यक्ति को जब चाहे गिरफ्तार कर सकती है तथा इस प्रकार देश में फैलते हुए क्रांतिकारी आन्दोलन को दबा सकती है।

इस रिपोर्ट को देखकर गांधी जी बहुत बीखलाये और उन्होंने सार्वजनिक रूप से यह बात जाहिर कर दी कि उन्हें अंग्रेजी सरकार से यह आशा न थी कि वह युद्ध में दी गई १ लाख सैनिकों तथा एक हजार करोड़ रुपये की आहुति के बदले में भारत को इस प्रकार के कठोर और निष्ठुर कानून भेंट करेगी।

कांग्रेस का दिल्ली अधिवेशन—१९१८ में कांग्रेस का वार्षिक अधिवेशन दिल्ली में पंडित मदनमोहन मालवीय की अध्यक्षता में हुआ। इस अधिवेशन में एक प्रस्ताव द्वारा अमेरिकन सिनेट की वैदेशिक सम्बन्ध समिति से यह प्रार्थना की गई कि 'वह हींग ऑफ़ नेशन्स (राष्ट्रसंघ) के विधान में ऐसा संशोधन करावे जिसके द्वारा उसके घोषणा पत्र पर हस्ताक्षर करने वाले प्रत्येक व्यक्ति के लिए यह आवश्यक होना चाहिये कि वह अपने आधीन प्रदेशों में जनवश्रत्मक संस्थाओं की स्थापना करे।'।

एक दूसरे प्रस्ताव में कहा गया कि 'राष्ट्र संघ द्वारा घोषित राष्ट्रीय के आत्म-निर्णय का सिद्धान्त भारत के लिए भी लागू किया जाय तथा शान्ति परिषद् में भारत का प्रतिनिधित्व उसके निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा हो।'।

दिल्ली कांग्रेस ने लोकमान्य तिलक, गांधी जी और सैयद हसन इमाम को अपनी ओर से (यदि चुनाया जाय तो) शान्ति परिषद् में भारत का प्रतिनिधित्व करने के लिए नियुक्त किया गया।

इनके अतिरिक्त सरकार से मांग की गई कि वह युद्ध काल में दिये गये अपने उस वचन को पूरा करे जिसमें कहा गया था कि युद्ध में अंग्रेजों के जीत जाने पर प्रगतिशील जातियों को आत्म-निर्णय का अधिकार दिया जायगा।

परन्तु वास्तव में सरकार की नीयत अच्छी नहीं थी जैसा कि हम आगे की घटनाओं से अनुभव करेंगे।

रोलट बिल और ऐक्ट—फरवरी १९१९ में रोलट बिल का प्रारूप (Draft) सामने आ गया। इसे देखकर सारे देश में क्रोध और निराशा का वातावरण छा गया। ऐसा लगा मानो अंग्रेज सरकार भारत को सदा के लिए निस्तेज और निर्बल बना देना चाहती हो।

ऐसी स्थिति में एक ओर जनता निस्सहाय बन गई थी, दूसरी ओर लोकमान्य तिलक जैसे उग्र नेता भी हतप्रभ थे वे सोच ही नहीं पा रहे थे कि उस बिल का विरोध कैसे किया जाय। ऐसी स्थिति के बीच एक व्यक्ति दृढ़ विश्वास और आस्था लेकर अडिग खड़ा रहा, उसने कभी असहायता नहीं महसूस की। यह व्यक्ति था महात्मा गांधी। गांधी जी ने एक मार्च की घोषणा कर दी कि यदि बिल को ऐक्ट बना दिया गया तो वे सत्याग्रह आन्दोलन शुरू कर देंगे। उनकी इस चुनौती से एक ओर जनता में तेज का संचार हुआ, दूसरी ओर देश के उग्र और नम्र नेता इस चेतावनी पर भीचबके रह गये, वे जानते थे कि गांधी एक सावधान दक्ष है, वे उनकी

गम्भीरता में विश्वास करते थे तथा दक्षिणी अफ्रीका, चम्पारन और खेडा के उदाहरण उनके सामने थे ही।

भारतीय राजनीति में असहयोग की यह धमकी सर्वथा एक नई घटना थी। अभी तक उग्र माने जाने वाले लोग भी ऐसी भाषा का प्रयोग नहीं कर पाते थे। कांग्रेस कांति की दिशा में आगे बढ़ रही थी। अभी एक वर्ष ही हुआ था कि कांग्रेस उग्र माने जाने वाले अपने पिता श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी को पीछे छोड़कर लोकमान्य तिलक के अधिक उग्र नेतृत्व में आगे बढ़ गई थी। एक वर्ष बाद वही कांग्रेस इतनी आगे बढ़ गई कि तिलक स्वयं पीछे रह गये। श्रीमती वीसेन्ट तो एकदम बौखला गईं। वे असहयोग की भाषा को सहन ही नहीं कर सकीं। इसी प्रकार तिलक भी इतनी उग्रता को सहन नहीं कर पा रहे थे।

रोलट बिल १८ मार्च को ऐक्ट (कानून) बन गया। उसी दिन गांधी जी ने एक प्रतिज्ञा पत्र छपवाया कि देशवामी उस पर हस्ताक्षर करके प्रतिज्ञा करें कि वे सत्य और अहिंसा के द्वारा रोलट कानून का उल्लंघन करेंगे। उन्होंने तय किया कि ३० मार्च को उसके विरोध में व्यापक हड़ताल हो, लोग उपवास करें तथा शांति प्रदर्शन करें। बाद में यह तारीख ६ अप्रैल कर दी गई। दिल्ली ने ३० को ही प्रदर्शन किया। जुलूस का नेतृत्व स्वामी अह्मदनन्द जी कर रहे थे, जब गोरे फौजियों ने उन्हें गोली चलाने की धमकी दी तो उन्होंने सीना खोल दिया, इस पर वे सिपाही बहुत भोपे। यहाँ से भारत के इतिहास के वे रोमाचकारी पन्ने प्रारम्भ होते हैं जिन्हें पढ़—देखकर अतीत के चित्र सजीव हो उठते हैं, शीघ्र थड़ा से उन बीर पुरषों के चरणों में झुक जाता है जो अपने को भूतकर आजादी के लिए जूझते रहे तथा अपने देश के प्यार का प्रवाह उमड़ पड़ता है।

६ अप्रैल से जलियानवाला बाग तक

३० मार्च को दिल्ली के प्रदर्शन में हड़तालियों व पुलिस में संघर्ष हो गया, परिणामस्वरूप ८ व्यक्ति मारे गये और अनेक व्यक्ति घायल हो गये। इधर ६ अप्रैल को सारे देश में सरकार के विरोध में हड़तालें, जल्ले व जुलूस मंगटित किये गये। इन प्रदर्शनों का उल्लेख करते हुए एक कर्मचारी सर वेल्सटाइन शिरोल ने लिखा है—“इस आन्दोलन ने निश्चित रूप से ब्रिटिश-राज के विरुद्ध एक संगठित क्रान्ति का स्वरूप ले लिया है।”+

पन्ना में आन्दोलन बहुत उग्रता के साथ फैला। उन्ही दिनों अमृतसर में कांग्रेस अधिवेशन होने वाला था। डॉ० किचसू और सत्यपाल उसकी तैयारी में लगे हुए थे। दिल्ली के दंगे की सूचना गांधी जी को दी गई। उधर डॉ० सत्यपाल तथा स्वामी अह्मदनन्द जी ने उन्हें दिल्ली आने का निमन्त्रण दिया। गांधी जी ७ अप्रैल को

दिल्ली के लिए चले पड़े, ८ अप्रैल को गांधी सवेरे जब पलवल स्टेशन पर पहुँची तो गांधी जी को गिरफ्तार कर लिया गया। एक स्पेशल गांधी से पुलिस उन्हें बम्बई वापिस ले गई। गांधी जी की गिरफ्तारी के समाचार से सारे देश में मनसोनी फैल गई।

उपर १० अप्रैल को सवेरे डा० किचलू और सत्यपाल अमृतसर के जिला मजिस्ट्रेट के वाले पर बुलाय गये तथा उन्हें वहाँ से गिरफ्तार करके लापता कर दिया गया। जनता इस पर भूक उठी। एक बहुत बड़ी भीड़ मजिस्ट्रेट के वगले की ओर अपने नेताओं का पता पूछने चली, इस भीड़ पर पुलिस ने गोली चलाई। लौटते समय जनता गहीरो की लाशों को लेकर चली। जनता ने लौटते हुए एक बैंक में आग लगा दी और उसके गारे मैनजर को मार डाला। उस दिन कुल पाँच अंग्रेज जान में मारे गये। इसी प्रकार १२ अप्रैल को कमूर और १५ अप्रैल को गुजरानवाला में भारी दंग हो गये। अमृतसर में आग हटवा ली गई। पंजाब के रेपटी-नेट गवर्नर सर माइकेल ओ' डायर ने ११ अप्रैल को अमृतसर में फौज बुलाई। १२ अप्रैल को सभाओं पर रोक लगा दी गई परन्तु उसकी घोषणा नहीं की गई।

१३ अप्रैल का भयावना दिन भारत के साथ खिलवाड़ करने के लिए उदय हुआ। उस शाम को जलियानवाला बाग नामक चारों ओर से घिरे हुए एक स्थान पर एक विरोध सभा की गई जिसमें देश के अनेक भागों से लोग आये, बड़ी भीड़ जमा थी। उस बाग में आने-जाने का एक ही तय रास्ता था। सभा में भी हसराम का भाषण हो रहा था उसी समय जनरल डायर नामक सेनापति एक सैनिक टुकड़ी लेकर वहाँ पहुँचा तथा उसने उस तय रास्ते की ओर गोली बरसानी शुरू कर दी। गोली के १६०० राउन्ड फायर किये गये। लगभग एक हजार आदमी मारे गये और उससे भी अधिक घायल हुए। यह अत्याचार यही समाप्त नहीं हुआ। बाहर की बिजली पानी के कनेक्शन काट दिया गया। राहगीरों को छाती के बल पर सड़कों पर चलाया गया। खुलेआम सड़कों पर बैठ लगाय गये, ५१ आदमियों को फाँसी दे दी गई, ५०० विद्यार्थियों और प्राध्यापकों को गिरफ्तार कर लिया गया। धलिदान की वह दर्दनाक कहानी बहुत लम्बी है। सरकार ने डायर के कारनामों की जाँच की और उसे निर्दोष घोषित कर दिया। इतना ही नहीं दुष्ट डायर को बीस हजार पौंड की रॉयल पेंशन दी गई तथा उसे भारत में ब्रिटिश शासन का रक्षक कहकर सम्मानित किया गया। परन्तु यह समझना अंग्रेजों की अहंकार मिथित मूर्खता का चिह्न था क्योंकि दुष्ट डायर का यह अत्याचार भारत के लोगों को भुलाय भी न मूला तथा वे अंग्रेजों के शासन के बटूर शत्रु बन गये। देश के गली-बूचे में बच्चे बच्चे की जवान पर यह गीत गूँज उठा।

२। क्या मूने हो जलियानवाला, दुष्ट डायर का इतिहास काला,
गोलियों की लगी जब भी थी नीव आजादी की तब पड़ी थी,
याद हो गर तुम्हें खूँ में नहाना, तो यह मण्डा न नीचे झुकाना।

इसने क्या क्या न हमसे कराया, पेट के बल था हमको रेंगाया,
लाखों बच्चों की दर दर हुलाया मा बहनो को घर घर रलाया,
याद हो तुम्हे घर वो पिसाना, तो यह भण्डा न नीचे भुकाया ।
प्राण मित्रो भले ही गवाना, पर यह भण्डा न नीचे भुकाया ॥

जलियान वाले बाग में देश के अमर शहीदों के रून से रंगी हुई पवित्र मिट्टी
देश के कोने-कोने में गई और लोगों ने प्रतिज्ञा की—

‘इसी से छिड़ा यह तराना, कि होना आजाद या मिट ही जाना ।

सब कहेंगे कि सर है कटाना, पर यह भण्डा न नीचे भुकाया ॥

असन्तोष के इतने प्रबल प्रदर्शन के हो चुकने पर गांधी जी ने २१ जुलाई
को सत्याग्रह स्थगित कर दिया और उन्होंने हिन्दू-मुस्लिम एकता तथा स्वदेशी के
कार्यक्रम पर जोर दिया ।

खिलाफत का प्रश्न—युद्ध काल में मुसलमानों का सहयोग लेने के लिए ब्रिटिश
प्रधान मंत्री ने यह घोषणा की थी कि टर्की से यूरोप और एशिया माइनर के प्रदेश
नहीं छीने जायेंगे । परन्तु युद्ध में विजय के पश्चात् ब्रिटेन अपने इस वायदे को भूल
गया तथा यूरोप यूनान को भेंट में दे दिया गया और एशिया माइनर फ्रांस व ब्रिटेन के
आधीन कर लिया गया । इस प्रकार सत्कार के मुसलमानों के एकमात्र धार्मिक नेता टर्की
के खलीफा (सुल्तान) से उसका राज्य छीन लिया गया । इस घटना ने मुसलमानों
को अप्रसन्न कर दिया । उनके मन में अंग्रेजों का विश्वास समाप्त हो गया । महात्मा
गांधी ने खिलाफत के प्रश्न पर असहयोग आन्दोलन चलाने की बात रखी । मौ०
मोहम्मद अली व शौकत अली ने असहयोग के विचार का समर्थन किया । हिन्दू-मुस्लिम
एकता तेजी से आगे बढ़ती सी दिखने लगी, यहाँ तक कि स्वामी श्रद्धानन्द मस्जिदों
में भाषण देते थे ।

मिंटो-मार्ले सुधार और १९१६ का भारत शासन अधिनियम—इधर देश में
राजनीतिक बेचैनी बढ रही थी, उधर सरकार शासन को सुधारने की चेष्टा कर रही
थी । मिंटो मार्ले सुधार के नाम से एक योजना प्रकाशित की गई जिसके आधार पर
भारत के लोगों को शासन संचालन में भाग देने की बात बही गई । ये सुधार आशा
से बहुत कम थे । कांग्रेस का रख आरम्भ में इन सुधारों के पक्ष में था । १९१६ के
अमृतसर अधिवेशन में लोकमान्य तिलक और महात्मा गांधी दोनों उस योजना से
सहयोग करना ठीक समझते थे । परन्तु गांधी जी बाद में बदल गये और उन्होंने
असहयोग का नारा उठाया । लोकमान्य गांधी जी की इस नीति के विरुद्ध थे । जो
लोकमान्य कांग्रेस में उग्रतम थे, कांग्रेस ने उन्हें अपनी उग्रता में ठीक वैसे ही पीछे छोड़
दिया जैसे उसने श्री सुरेन्द्रनाथ बनर्जी को छोड़ दिया था । लोकमान्य ब्रिटिश-सरकार
के साथ असहयोग की बात पूरी तरह स्वीकार नहीं कर सके । परन्तु खेद है कि वे
१ अगस्त १९२० को, जब असहयोग आन्दोलन शुरू होते वाला था, तभी बहुत सखेरे
चिरनिद्रा की महागोद में सदा के लिए सो गये ।

असन्तोष और असहयोग

सितम्बर १९२० में कांग्रेस का एक विशेष अधिवेशन कलकत्ता में हुआ जिसके सभापति ला० लाजपतराय थे। उन्होंने अपने भाषण में व्यापक असन्तोष का उल्लेख करते हुए कहा कि—“इस तथ्य की ओर से आस्र मूँढ़ने का कोई लाभ नहीं है कि हम एक क्रान्तिकारी काल में से गुजर रहे हैं।” प्रवृत्ति और परम्परा से हम क्रान्ति के लिए अनुकूल नहीं हैं। परम्परा से हम मन्द-गति लोग हैं, परन्तु जब हम आगे बढ़ना तय कर लेते हैं तब हम तेजी से बढ़ते हैं और बहुत तेजी से आगे जाते हैं। कोई भी सजीव संगठन अपने अस्तित्व काल में क्रान्ति को पूर्णतः नहीं टाल सकता।”

इस अधिवेशन में असहयोग का प्रस्ताव गांधी जी ने रखा और कहा कि जब तक सरकार पंजाब के अत्याचारों और खिलाफल के प्रश्न पर खेद प्रकट नहीं करती तब तक हम असहयोग करते रहेंगे। आरम्भ में ला० लाजपतराय जैसे क्रान्तिकारी भी असहयोग के पक्ष में न थे, उनके प्रतिरिक्त प० मोतीलाल नेहरू भी उसे नहीं चाहते थे। परन्तु अन्त में ये दोनों सहमत हो गये। तीसरे विरोधी श्री चितरंजनदास भी थोड़े समय बाद दिगम्बर में नागपुर अधिवेशन के समय प्रस्ताव के पक्ष में आ गये। केवल पंडित मदनमोहन मालवीय अभी तक विरोध करते रहे। नम्रदल के लोग साँ कांग्रेस छोड़ ही चुके थे, वे कभी उसमें वापिस नहीं लौटे। वे १९१९ के सुधारों को चाहते थे तथा उन्होंने उनके क्रियान्वित करने में भाग लिया। नये कानून के अन्तर्गत होने वाले चुनावों में कांग्रेस सम्मिलित नहीं हुई।

अहिंसात्मक असहयोग का कार्यक्रम इस प्रकार बनाया गया—

१. सरकार द्वारा दी गई उपाधियों, पदवियों और पदों तथा नामांकित स्थानों का परित्याग अर्थात् बहिष्कार,
२. विदेशी माल का बहिष्कार,
३. वकीलों द्वारा अदालतों का बहिष्कार,
४. विद्यार्थियों द्वारा सरकारी शिक्षा संस्थाओं व परीक्षाओं का बहिष्कार,
५. सरकारी सेना व कर्मचारियों द्वारा मेसोपोटामिया में अंग्रेजों की ओर से लड़ने से इन्कार,
६. कर्षे और चर्वे का प्रचार व खादी का प्रयोग,
७. १९१९ के सुधारों के अन्तर्गत काउन्सिलों तथा वोट के अधिकारों का बहिष्कार,
८. सरकारी उत्सवों व सभाओं का बहिष्कार।

इस कार्यक्रम पर देश के बड़े भाग ने अमल किया तथा यह सिद्ध कर दिया कि कांग्रेस को देश का समर्थन प्राप्त है। कांग्रेस के लोग विधान सभाओं के लिए सड़े हुए और आश्चर्यजनक बाल यह है कि ८० प्रतिशत मतदाता वोट देने के लिए ही नहीं आये।

दिसम्बर में कांग्रेस का अधिवेशन नागपुर में हुआ जहाँ श्री जमनालाल बजाज स्वागताध्यक्ष बने। यहाँ असहयोग के बंदम पर खूब चर्चा हुई। श्री मुहम्मदअली जिन्ना यही से कांग्रेस से अलग होकर प्रतिक्रियावादी बने।

आन्दोलन और दमन—आन्दोलन बहुत तेजी से आगे बढ़ा। महात्मा गांधी ने स्वयं अपना सरकारी सम्मान चिन्ह बँसरे हिन्दू सरकार को लौटा दिया। विश्व कवि गुरुदेव रवीन्द्रनाथ ठाकुर जलियान वाले बाग के हत्याकाण्ड के समय ही अपनी उपाधियाँ लौटा कर असहयोगी बन चुके थे। श्री चित्तरजनदास, पं० मोतीलाल नेहरू, जवाहरलाल नेहरू, ला० लाजपत राय, विट्ठल भाई व बल्लभ भाई पटेल, सी० राज-गोपालाचारी, डा० अन्सारी, मौ० अबुलकलाम आजाद, डा० राजेन्द्रप्रसाद आदि अनेक प्रतिष्ठित लोग बकायत और दूसरे धम्मे छोड़कर कांग्रेस के मंच से असहयोगी बने। स्वदेशी का प्रचार हुआ और खट्टर राष्ट्रीय पोशाक बन गया।

इसी समय १२ नवम्बर १९२१ को ग्रिफ्स आफ वेल्स भारतवर्ष आय। एक वर्ष पूर्व भी वे आने वाले थे परन्तु राजनीतिक वातावरण क्षुब्ध होने के कारण नहीं आये थे। इस बार राजनीतिक वातावरण और भी अधिक क्षुब्ध था। कांग्रेस ने उनका भी बहिष्कार किया। जिस दिन मुखराज बम्बई पहुँचे उस दिन बड़े जोरों से अंग्रेजी कपड़ों की होली जलाई गई और एक भारी हंगामा हुआ। स्वयं गांधीजी और श्रीमती सरोजिनी नायडू भीड़ के बीच में दूरे तक दगा शांत हुआ। हम दंगे से दुखी होकर गांधी जी ने सात दिन का उपवास किया। उससे देश में हिंसा के प्रति विरक्ति आ गई। मुखराज जिधर जाते, उन्हें आदमी का दर्जन न होता, वे सुनसान सड़कों पर से गुजरते, उनके सम्मान में आयोजित सरकारी और भोजों में विराय के आदमी बहुत कम मिल जाते। जहाँ वे गये वही गिरफ्तारियाँ हुईं। देशव्यापक चित्तरजनदास, त्यागमूर्ति पंडित मोतीलाल नेहरू, मौ० अबुलकलाम आजाद, श्री जवाहरलाल नेहरू सभी चौड़ी के नेता जैतों में ठस दिए गये। स्वयं मुखराज ने कहा कि—“मे परेशान (Frustrated and perplexed) हूँ।” बरकत में मुखराज के दिखने एक विराट् सांस्कृतिक प्रदर्शन हुआ।

दिसम्बर १९२१ में कांग्रेस का अधिवेशन अहमदाबाद में हुआ, वहाँ बहुत जनता भी आई तथा स्वयं कांग्रेस के बंटने का प्रबंध हुआ और अंग्रेजों की जगह हिंदी का प्रयोग किया गया। इस अधिवेशन में लोग बहुत क्रोध में थे। वे अंग्रेजी सरकार को मिटा देना चाहते थे। हसरत मोहन्नी ने पूर्ण स्वतन्त्रता का प्रस्ताव रखा परन्तु गांधी जी ने अभी समय अनुकूल न समझ कर उसका विरोध किया और वह रद्द हो गया।

उपर गोरखपुर के चौरी चौरा घाने में ५ फरवरी १९२२ में एक जुलूस में पुलिस ने बाधा डाली, इस पर जनता क्रोध में आ गई, पुलिस के सिपाहियों को घाने में खड़े-खड़े घाने की घेर लिया गया और उसमें आग लगा दी गई जिसके परिणामस्वरूप २२ सिपाही जिन्दा जल मरे। इस घटना के बाद सरकार का रुख बहुत कड़ा हो

गया, उमने चोरी चोरा को गोले बाटद से बर्बाद कर दिया, भयकर रक्तपात और सम्पत्ति का विनाश हुआ।

हिंसा फूट पड़ने से गांधी जी को भारी सदमा पहुँचा और उन्होंने १२ फरवरी की कांग्रेस कार्य-समिति को बैठक में आन्दोलन बन्द करने की घोषणा कर दी। कांग्रेस के बहुत लोगों को यह अच्छा नहीं लगा। श्री सुभाषचन्द्र बोस ने अपनी पुस्तक 'भारतीय स्वयं' में लिखा है "ऐसे समय जब कि जनता का उत्साह चरम बिन्दु पर पहुँच चुका था। पीछे लौटने का अर्थ राष्ट्रीय विपत्ति से कुछ कम न था। महात्मा जी के सभी प्रमुख शिष्य देशबन्धु चित्तरजनदास १० मोतीलाल जी, लाला लाजपतराय आदि इस पर क्षुब्ध थे। ये उन दिनों देशबन्धु के साथ जेल में था, इस घटना पर दुःख से उनका घुरा हाल हुआ।"

यह आन्दोलन जब साधारण तक पहुँचा था। स्वयं वाइसराय ने भारत मंत्री को लिखा था कि, "शहरो की आम जनता पर असहयोग का बहुत प्रभाव पड़ा है। भारत सरकार इतिहास में अभूतपूर्व भयानक परिस्थितियों का सामना कर रही है और इस बात को छिपाकर नहीं रखना चाहती कि समावनाएँ बहुत भयानक हैं।" स्थिति यह हो गई थी कि देहातो से ५ प्रतिशत लगान भी वसूल नहीं हो पा रहा था, सरकार परेशान थी।

गांधी जी की गिरफ्तारी—सरकार ने जब यह देखा कि कांग्रेस के नेता गांधी जी से अप्रमत्त हैं और आन्दोलन बन्द होना गांधी जी की ध्वनिसमय हार है तो उसने उस परिस्थिति का लाभ उठा कर गांधी जी को गिरफ्तार करके ६ वर्ष की सजा घोषित कर दी।

स्वराज्य पार्टी—काउन्सिल प्रवेश के प्रश्न को लेकर कांग्रेस में दो दल हो गये—परिवर्तनवादी (Changers) और अपरिवर्तनवादी (No changers)। पहले दल के नेता देशबन्धु चित्तरजन दास और पंडित मोतीलाल नेहरू थे तथा दूसरे के सी० राजगोपालाचारी। पंडित मोतीलाल जी का कहना था कि कांग्रेस के लोगों के काउन्सिलों से बाहर रहने के कारण उनमें सरकार के विरूद्ध घुस गया है और वे काउन्सिलों की योजना को सफल बना रहे हैं। अतः कांग्रेस यदि काउन्सिलों के कार्यक्रम को अस्वीकृत करना चाहती है तो उसे काउन्सिलों में जाना चाहिए तथा वहाँ बैठ कर सरकार का विरोध करना चाहिए। श्री राजा जी महात्मा गांधी के अनुयायी थे और उनका कहना था कि हमारी असहयोग की नीति चलनी चाहिए तथा काउन्सिलों का सहिष्कार होना चाहिए। उनका विश्वास था कि महात्मा जी द्वारा दिये गए रचनात्मक कार्यक्रम के द्वारा ही देश अधिक व्यापक आन्दोलन के लिए तैयार हो सकता है।

दोनों दलों में कोई समझौता नहीं हो सका तथा परिवर्तनवादी लोगों ने कांग्रेस की पर्वत न करके 'स्वराज्य-पार्टी' नाम से एक दल बना लिया। देशबन्धु दास और पंडित मोतीलाल जी ने इलाहाबाद में स्वराज्य पार्टी का अधिवेशन बुलाया

तथा मार्च १९२३ में उसका संविधान व कार्यक्रम निर्धारित किया गया। कांग्रेस के गांधीवादियों और स्वराज्य पार्टी के लोगों में गहरा मतभेद पैदा हो गया, इस कारण स्थिति को स्पष्ट करने के लिए सितम्बर १९२३ में दिल्ली में कांग्रेस का अधिवेशन बुलाया गया, वहाँ कांग्रेस के सदस्यों को स्वराज्य पार्टी में शामिल होकर चुनाव लड़ने और कार्डिसिलो में जाने की छूट मिल गई परन्तु यह कह दिया गया कि उनके इस काम के लिए कांग्रेस उत्तरदायी नहीं होगी। अब स्वराज्य पार्टी निश्चित हो गई और उसने मध्यप्रदेश व बंगाल में पूर्ण बहुमत प्राप्त कर लिया, दूसरे प्रांतों में भी उनकी स्थिति बहुत अच्छी थी। केन्द्रीय विधान सभा में भी उन्हें ४५ स्थान प्राप्त हो गए।

स्वराज्य पार्टी ने सरकार के साथ इतना तो सहयोग किया कि उसने विधान मंडल में जाना स्वीकार कर लिया परन्तु कार्डिसिलो के भीतर जाकर वे निरंतर असहयोग करते रहे। वहाँ वे सरकार द्वारा बजट को अस्वीकार कर देते या उसमें बदौती कर देते तथा सरकारी विधेयकों को जब तब हरा देते थे। परन्तु इससे सरकार का काम नहीं रुकता था क्योंकि गवर्नर जनरल अपनी विशेष शक्तियों के प्रयोग के द्वारा सरकार मनमाने ढंग से चलाय जा रहा था और देश तनिक भी स्वराज्य की दिशा में नहीं बढ़ रहा था। १९२६ में स्वराज्य पार्टी की लोकप्रियता कम हो गई और वह उन चुनावों में बहुत स्थान प्राप्त नहीं कर सकी।

गांधी जी की बीमारी और रिहाई—महात्मा गांधी पूना जेल में बीमार पड़ गए। सारे देश ने और विधान सभा ने उनकी सुखित की माँग की परन्तु तत्कालीन वाइसराय लार्ड रीडिंग ने इस पर कोई ध्यान नहीं दिया। बाद में अस्पताल ले जाकर उनका अपेन्डिसाइटिस का ऑपरेशन किया गया। ५ फरवरी १९२७ को गांधीजी जेल से छोड़ दिए गए। उनकी रिहाई के बाद पं० मोतीलाल नेहरू महात्मा जी से जुड़ में मिले और उनसे स्वराज्य पार्टी के लिए समर्थन की माँग की, परन्तु गांधी जी अपने निश्चय पर अटन रहे। उन्होंने कह दिया कि वे स्वयं तो रचनात्मक कार्यक्रम में लगे हैं परन्तु स्वराज्य पार्टी अपनी इच्छा के अनुसार देश की राजनीतिक गतिविधि का संचालन सम्हाल सकती है।

गांधी जी ने खादी और हिन्दू-मुस्लिम एकता के दो प्रश्न हाथ में उठा लिये। खादी के लिए उन्होंने पूरी शक्ति लगाई और अखिल भारत चर्खा संघ का व्यवस्थित संगठन किया गया। १९२३ व २४ में अनेक हिन्दू-मुस्लिम दंगे हुए थे, उससे गांधीजी को, बहुत, कष्ट पड़े, और उन्होंने प्रायः हिन्दू, मुस्लिम, जर्से के फिरोज़, सप्ताह का, अन्तर्गत, (उपवास) किया। सितम्बर १९१४ में एकता सम्मेलन का आयोजन किया गया, सम्मेलन ने साम्प्रदायिक एकता के लिए प्रस्ताव पास किया परन्तु उससे बिगड़ती हुई स्थिति सुधर नहीं पाई। तबों में मुस्तफा कमाल पाना ने सुधारों की भाङू हाथ में लेकर वहाँ के खलीफा को साफ कर दिया, इससे खिलाफत का प्रश्न ही समाप्त हो गया और भारतीय मुसलमान असहयोग आन्दोलन की ओर से हटकर मुस्लिम संग-

ठनो की ओर मुड़ने लगे।

साइमन कमीशन—१९१६ के भारत शासन अधिनियम के अनुसार भारत की राजनीतिक जागृति और स्थिति का अध्ययन करने तथा उसके आधार पर भारत को उपनिवेश पद की ओर ले जाने के हेतु अगले कदम का सुझाव देने के लिए १९११ में सुधारों के लागू होने के उपरान्त प्रति १० वर्ष पर एक कमीशन की नियुक्ति की व्यवस्था की गई थी। पहले कमीशन की नियुक्ति १९११ में होनी चाहिये थी परन्तु लार्ड इरविन ने उसकी नियुक्ति १९२७ में ही कर दी। इसमें तो कोई हर्ज नहीं था परन्तु उसमें किसी भी भारतीय सदस्य की नियुक्ति नहीं की गई थी। इसका परिणाम यह हुआ कि देश का प्रत्येक वर्ग और दल उससे उमड़ पड़ा। कांग्रेस ने तो कमीशन के बॉयकॉट की घोषणा कर ही दी परन्तु कमीशन के सप्त सदस्यों में से एक भी भारतीय न होने के कारण भारत का जो अपमान उसके द्वारा हुआ उसको ध्यान में लेकर उदार दल (Liberal Party) ने भी कमीशन की निन्दा की। सरकार इस पर बहुत परेशान हुई परन्तु वह कुछ करने को तैयार न थी।

कमीशन का बहिष्कार बड़े पैमाने पर हुआ। वह जहाँ-जहाँ गया जनता न साइमन वापिस जाओ (Simon go back) नारा लगाया। इस बहिष्कार आन्दोलन में भारत को एक बहुत बड़े देशभक्त, राजनीतिज्ञ और लोकनायक का बलिदान देना पड़ा। लाला लाजपत राय लाहौर में साइमन-बहिष्कार-खुलूस का नेतृत्व कर रहे थे, उनकी छाती में पुलिस की लाठियों और सुपरिटेण्डेन्ट सॉन्डव्स की चमूक से भारी चोट लगी और वे पन्द्रह दिन के भीतर ही अस्पताल में दिवंगत हो गये। स्वतन्त्रता की बलिवेदी पर यह एक बड़ा भारी और कीमती बलिदान था, जिसकी जगह भारत कभी भी पूरा नहीं कर सका। क्रांतिकारियों ने इस निम्न हत्या का बदला १५ दिसम्बर १९२८ को सायनाल नगर बज सॉन्डव्स की गोतिया से मार कर ले लिया।

नेहरू रिपोर्ट—साइमन कमीशन का जब देश में विरोध हो रहा था तभी लार्ड बर्कन हेड ने ब्रिटिश संसद में भारत को बुनीदी दी कि भारत के नेता भारत के लिए एक सर्वसम्मति राविधान तैयार करके संसद के सामने पेश करें। यह बुनीदी भी थी, एक विचार भी था। भारतीय राजनीतिज्ञों को यह बात बहुत अच्छी और फरवरी १९३० में एक सर्वदलीय सम्मेलन बुलाया गया जिसने सर्वसम्मति से पंडित मोतीलाल जी के नेतृत्व में एक समिति नियुक्त की और उसको यह काम सौंपा कि वह देश के लिए एक राविधान की रूपरेखा तैयार करे। इस समिति में विभिन्न दलों के प्रतिनिधि थे। पं० नेहरू के अतिरिक्त समिति में सर बली दाम, सर तेजबहादुर सप्रू, श्री गुभाय चन्द्र बोस, श्री अण्णे, मंसूद कुरेशी और जी० प्रसाद० प्रधान थे। इस समिति ने बड़े परिश्रम से घोर तैयारी से काम किया तथा इसने द्वारा तैयार की गई विधान की रूपरेखा अगस्त १९३० में लखनऊ के सर्वदलीय सम्मेलन में पेश की गई। इस सम्मेलन की अध्यक्षता कांग्रेस के अध्यक्ष दा० अन्सारी कर रहे थे। समिति की रिपोर्ट के कई अंग सर्वसम्मति में स्वीकृत हुए, परन्तु मो० मुहम्मद

अली तथा कुछ अन्य सुगममानो ने संयुक्त निर्वाचनों वाले अक्ष का विरोध किया। इस रिपोर्ट में औपनिवेशिक स्वराज्य से भी कम की मांग की गई थी। यह बात जाहिर है कि इस विधान का लक्ष्य सरकार पर यह प्रभाव डालना था कि भारत बहुत कम शासकीय सत्ता से ही संतुष्ट हो सकता है।

जवाहरलाल नेहरू—१९२७ के अन्त में जवाहरलाल नेहरू लगभग डेढ़ वर्ष तक यूरोप का दौरा करने के बाद भारत लौटे और सीधे मद्रास कांग्रेस में सम्मिलित हुए। इस अधिवेशन में गांधी जी नहीं आयें थे। वहाँ जवाहरलाल जी और सुभाष बाबू का जोर था और उन्होंने कांग्रेस में पूर्ण स्वराज्य का प्रस्ताव सर्वसम्मति से स्वीकार करा लिया। ये दोनों ही कांग्रेस के मंत्री बने। इधर ५० मोतीलाल जी ने नेहरू रिपोर्ट पेश की थी जो औपनिवेशिक शासन से भी कम की मांग करती थी। उधर उनके जवान बेटे जवाहरलाल जी ने पूर्ण स्वराज्य का नारा ऊँचा दिया। बाप बेटे के बीच की यह राजनीतिक खाई चौड़ी हो गई। जवाहरलाल जी पूर्ण स्वराज्य से कम कुछ भी लक्ष्य स्वीकार करने को तैयार नहीं थे।

कलकत्ता कांग्रेस और गांधी जी—दिसम्बर १९२८ में कलकत्ता अधिवेशन ५० मोतीलाल नेहरू की अध्यक्षता में हुआ। उसमें गांधी जी ने कांग्रेस की स्वीकृति के लिए नेहरू रिपोर्ट पेश की। श्री जवाहरलाल नेहरू और श्री सुभाषचन्द्र बोस ने गांधी जी का कड़ा विरोध किया और कहा कि कांग्रेस का लक्ष्य पूर्ण स्वराज्य होना चाहिए। श्री मोतीलाल जी उसके लिए तैयार नहीं थे। गांधी जी बीच में पड़े और उन्होंने बाप और बेटे को इस बात के लिए सहमत कर लिया कि यदि सरकार ११ दिसम्बर १९२९ तक नेहरू रिपोर्ट को अमल में नहीं लाती तो उसके पश्चात् कांग्रेस नेहरू-रिपोर्ट की सिफारिशें मानने के लिए बाध्य नहीं होगी तथा वह पूर्ण स्वराज्य को अपना लक्ष्य घोषित कर देगी।

अगले अधिवेशन के लिए महात्मा गांधी को कांग्रेस का अध्यक्ष चुना गया परन्तु गांधी जी ने अपने स्थान पर जवाहरलाल नेहरू को नामजद किया और उनके बारे में कहा कि—'देश प्रेम में उनसे बढ़कर कोई भी नहीं है। वे (जवाहरलालजी) धीर और भावुक हैं। इस समय इन गुणों की बहुत आवश्यकता है। परन्तु, यद्यपि वे भावुक और संघर्ष में दृढ़ निश्चयी हैं तथापि उनके पास एक राजनीतिज्ञ की बुद्धि भी है। वे अनुशासन के मानने वाले हैं। उन्होंने उन निष्पक्षों को मानने की व्यवहारिक योग्यता प्रदर्शित की है जिनसे वे सहमत नहीं हैं। वे इतने गम्भीर और व्यवहारिक हैं कि वे उग्रता नहीं दिखायेंगे। उनके हाथों में राष्ट्र पूर्णतया सुरक्षित है।'।

कुछ लोगों का ऐसा मानना है कि गांधी जी ने सरकार को एक वर्ष का समय देकर भून की, उन्हें तुरन्त आन्दोलन छेड़ देना चाहिए था। ऐसे लोग सत्याग्रह की प्रभावकारी शक्तियों से तथा उसके प्रभावोत्पादक एवं नैतिक नियमों से अपरिचित होने के कारण बँसा कहते हैं। जहाँ सरकार ने एक वर्ष में दमन की पूरी तैयारी कर ली, वही गांधी जी और कांग्रेस ने सारे देश को संघर्ष के लिए तैयार कर लिया।

वाइसराय की अक्टूबर घोषणा—वाइसराय ने ३१ अक्टूबर १९२६ को घोषणा की कि भविष्य में किसी समय भारत को औपनिवेशिक स्वराज्य (ट्रिटिश सम्राट के नीचे स्वराज्य) दिया जा सकता है। इस घोषणा के लिए नेताओं ने उन्हें धन्यवाद दिया और उस पर अमल करने में जल्दी करने का तकाजा किया। यहाँ यह बात समझनी चाहिए कि कांग्रेस ३१ दिसम्बर १९२६ तक की अवधि में औपनिवेशिक स्वराज्य की घोषणा चाहती थी तथापि उसके पूर्ण स्वराज्य के लक्ष्य में कोई अन्तर नहीं आया था।

पूर्ण स्वराज्य का मकल्प

मई १९२६ में ट्रिटिश संसद के चुनाव हुए उनमें मजदूर दल की भारी विजय हुई और उसने उदार दल के साथ मिलकर सरकार बनायी। इस मंत्रिमण्डल के प्रधान मंत्री श्री रैमसे मैकडॉनॉल्ड बने तथा बंजबुड बंन भारत में श्री मैकडॉनॉल्ड कुछ वर्ष पहले ही इण्डियन नेशनल कांग्रेस के अध्यक्ष बनाए जाने वाले थे परन्तु कतिपय कारणों से ऐसा न हो सका था साथ ही बंजबुड बंन कांग्रेस के एक अधिवेशन में भारत के मित्र के रूप में भाषण दे चुके थे। इन कारणों से कांग्रेस को ब्रिटिश सरकार में बहुत आशाएँ हो गईं, परन्तु शीघ्र ही यह बात स्पष्ट हो गई कि जहाँ तक साम्राज्यवादी आकांक्षाओं का प्रश्न है। प्रत्येक अंग्रेज उस मामले में एक साथ ही था, कोई भी इस बात के लिए तैयार न था कि भारत को स्वराज्य या उपनिवेश पद दिया जाय।

मजदूर सरकार के बनते ही वाइसराय लार्ड इरविन को इंग्लैण्ड बुलाया गया, वे वहाँ जून से अक्टूबर तक रहे तथा भारत सौटने पर उन्होंने ३१ अक्टूबर १९२६ को एक घोषणा की जिसका सार इस प्रकार है—

‘ब्रिटिश सरकार की ओर से मुझे यह घोषणा करने का अधिकार दिया गया है कि उसकी (सरकार की) दृष्टि में १९१७ की घोषणा में यह बात मौजूद है कि भारत की साम्प्रदायिक प्रगति का लक्ष्य औपनिवेशिक पद (Dominion Status) की प्राप्ति है।’

इस घोषणा के अगले दिन ही गांधी जी व कांग्रेस के दूसरे नेता दिल्ली में इकट्ठे हुए और उन्होंने सरकार को इस घोषणा पर बधाई दी एवं अपनी ओर से सहयोग का आश्वासन देकर सरकार से माग की कि वह देश में सदभावना के निर्माण के लिए शीघ्र ही राजनीतिक बन्धियों को जेल से छोड़ दे तथा गोलमेज परिषद् (Round Table Conference) बुलायें।

गांधी-इरविन भेंट—ब्रिटिश संसद में भारत के मित्र सम्मेलन जान बाल भारत में बंजबुड बंन ने एक वक्तव्य में कहा कि भारत व्यवहार में तो औपनिवेशिक स्वराज्य या ही चुरा है, उसमें कोई कमी नहीं है मगर उसे धन और क्या चाहिए यह वे नहीं समझते थे। इस भाषण ने भारत के नेताओं के मन में सरकार के रस

के प्रति शंका पैदा कर दी और महात्मा गांधी, पंडित मोतीलाल नेहरू, पं० मदन-मोहन मालवीय तथा श्री विठ्ठल भाई पटेल २३ दिसम्बर को वाइसराय से मिले जिसमें उन्होंने वाइसराय से बन्दियों की रिहाई व औपनिवेशिक पद की प्राप्ति के लिए गोलमेज परिषद् की घोषणा का आग्रह किया, परन्तु वाइसराय उन्हें कोई आश्वासन नहीं दे सके। सरकार की नीयत जाहिर हो गई कि वह भारत को कुछ भी देने को तैयार नहीं थी, इस प्रकार गांधी जी खाली हाथों लाहौर कांग्रेस में पहुँचे।

पूर्ण-स्वराज्य का लक्ष्य घोषित—दिसम्बर १९२९ के अन्तिम दिनों में कांग्रेस का अधिवेशन लाहौर में रावी नदी के तट पर हुआ, उसने अध्यक्ष जवाहरलाल नेहरू थे। ३१ दिसम्बर की आधी रात तक का समय सरकार को दिया गया था, सरकार चुप थी, उसने औपनिवेशिक स्वराज्य की घोषणा नहीं की और कांग्रेस ने अपने वीर नेता जवाहरलाल के नेतृत्व में पूर्ण स्वराज्य की प्रतिज्ञा रावी के तट पर की।

कांग्रेस ने स्वराज्य की परिभाषा कर दी और घोषित कर दिया कि अब वह भारत को अंग्रेजों के किसी प्रकार के प्रभुत्व में रखने के लिए तैयार नहीं है। इस समय कांग्रेस की आयु के चवालीस वर्ष पूरे हो चुके थे और यह ४५ वें वर्ष में प्रवेश कर रही थी, अतः पूर्ण स्वराज्य का लक्ष्य बच्चों का हठ नहीं था, वह एक प्रौढ़ भारत का संकल्प था और उस संकल्प के पीछे उसके दृढ़ नेताओं की शक्ति काम कर रही थी।

जिस समय जवाहरलालजी ३१ दिसम्बर १९२९ की आधी रात की उस पुण्य घड़ी में पूर्ण स्वराज्य की प्रतीक तिरंगी राष्ट्रीय पताका लहरा रहे थे, उसका वर्णन करना सम्भव नहीं है। देश के नेतृत्व की नस-नस में स्वराज्य का जोश था और उन्हें अपनी जिम्मेदारी का भी पूरा ज्ञान था।

एक प्रस्ताव में यह निर्णय किया गया कि सारे देश में २६ जनवरी १९३० को स्वतन्त्रता दिवस मनाया जाए तथा कांग्रेस द्वारा निर्धारित प्रतिज्ञा पत्र पढ़ा जाए। इस प्रकार देश को स्वतन्त्रता की प्रतिज्ञा के लिए प्रेरित किया गया। इस अधिवेशन में यह भी निर्णय किया गया कि ऑल इण्डिया कांग्रेस कमेटी जब उचित समझेगी, सत्याग्रह शुरू कर सकेगी।

लाहौर कांग्रेस देश के इतिहास में एक निर्णायक घटना थी। उसने देश के प्रयत्नों की दिशा तो बदल ही दी, भारत के भीतर एक नई आशा व एक नई निर्भोक्क-कर्म प्रेरणा भी पैदा कर दी। देश में स्वराज्य और स्वतन्त्रता की चर्चा होने लगी, उसने लिए बलिदान की तैयारी शुरू हुई और अंग्रेजों के साथ पूर्ण सम्बन्ध-विच्छेद का संकल्प पैदा हुआ। १९३० की इस पहली घड़ी से लेकर १५ अगस्त १९४७ तक का भारतीय इतिहास इतना रोमांचकारी है कि यदि उसका सही अध्ययन किया जाता रहे तो उसकी प्रेरणाएं इतनी सबल सिद्ध होंगी कि भारत फिर कभी दास नहीं बनाया जा सकेगा। हमें विश्वास है कि भारत की भावी पीढ़ियाँ इस १७ वर्ष के इतिहास की एक-एक घटना को पढ़कर गर्व से सिर तो ऊँचा करेंगी ही, उनका हृदय

देश प्रेम और राष्ट्रीय गरिमा से भी भरा रहेगा ।

पुनः असहयोग के पक्ष पर—पूर्ण स्वराज्य का लक्ष्य तो घोषित हो चुका था परन्तु कोई कार्यक्रम सामने न था । 'तब तक हम अविष्य के बारे में अस्पष्ट थे । कांग्रेस अधिवेशन में उत्साह और जोश के बावजूद किसी को भी यह नहीं सूझता था कि देश किसी कार्यक्रम के प्रति क्या रख अपनायगा । हमने अपनी नावें जला डाली थी तथा हम वापिस नहीं लौट सकते थे परन्तु हमारे सामने का क्षेत्र हमारे लिए सर्वथा अपरिचित तथा अज्ञात प्रदेश की भांति था ।' +

कांग्रेस के पास एक ही कार्यक्रम था—“गांधी की आवाज,” और जहां तक गांधीजी का संबंध है उनसे यदि कोई कार्यक्रम पूछता तो वह एक ही उत्तर देते कि हम सत्याग्रही हैं, सत्याग्रही एक-एक कदम आगे बढ़ता है, अहिंसा के मध्य में बहुत सभ्य कार्यक्रम नहीं बनाये जा सकते और वे अपनी प्रिय भग्वंजी कविता का उद्धरण देते थे जिसमें कहा गया है—“वन स्टेप ऐनफ फॉर मी—मेरे लिए एक ही कदम काफी है, मैं दूर का दृश्य देखना नहीं चाहता हूँ, भगवान् मेरा मार्गदर्शन करे ।”

कांग्रेस ने सरकार के साथ पूर्ण असहयोग करने के लिए समूचे देश का आवाहन किया तथा गांधीजी को यह काम सौंप दिया कि वे सविनय अवज्ञा-आन्दोलन (Civil Disobedience Movement) चलायें जिसमें कर बन्दी आन्दोलन (No tax-campaign) भी शामिल था । गांधीजी ने देश में अपील की कि वह अहिंसा को किसी भी स्थिति में न छोड़े, तथापि उन्होंने यह घोषणा भी कर दी कि इस बार एक भी सत्याग्रही जीवित रहने तक सत्याग्रह चलेगा तथा चोरी-चोरा जंसी घटनाओं के कारण उसे बन्द नहीं किया जायगा ।

सरकार को एक और मौका—महारमा गांधी ने असहयोग आरम्भ करने से पहले सत्याग्रह-शासन के नियमानुसार सरकार को अपना इरादा बता दिया और सरकार के सामने प्रस्ताव रखा कि यदि सरकार कुछ शर्तों को मान ले तो असहयोग टल सकता है । य शर्तें इस प्रकार हैं—

- (१) नदीली वस्तुओं का सम्पूर्ण निषेध ।
- (२) एक रुपय का मूल्य १ सिलिंग चार पैसे के बराबर मानना ।
- (३) लगान कम से कम आधा कर दिया जाए और उसे विधान मन्त्रालय के अधीन किया जाए ।
- (४) नमक कर उठा लिया जाय ।
- (५) युद्ध का स्वर्ण प्रारम्भिक तौर पर आधा कर दिया जाये ।
- (६) लगान की कमी को देखते हुए बड़ी-बड़ी नीवरियों से वेतन कम से कम आधे कर दिया जाय ।
- (७) विदेशी कपड़ों के आयात पर निषेधात्मक कर लगाया जाये ।

- (८) भारतीय समुद्र तट को केवल भारतीय जहाजों के लिए सुरक्षित करने के लिए कानून बनाया जाये।
- (९) राजनीतिक बन्धियों को छोड़ा जाय, देश निकाले की सजाएँ वापिस ली जायें और दमनकारी कानून रद्द किये जायें।
- (१०) गुप्तचर-पुलिस विभाग या तो तोड़ा जाय या उसे विधान सभा के अधिकार में रखा जाय।
- (११) आत्म-रक्षा के लिये सबको हथियार रखने का साइसेंस मिले, अथवा इस विषय को भी विधान सभा के हाथ में दिया जाय।

सरकार तनिक भी समझौते के पक्ष में नहीं थी, अतः उसने इन शर्तों पर कोई ध्यान नहीं दिया। परिणाम यह हुआ कि गांधीजी ने युद्ध का बिगुल बजाया और फरवरी तक विधान सभाओं में से काबेसी सदस्यों ने इस्तीफे दे दिये और गिरफ्तारियां शुरू हो गईं। श्रद्धेय सुभाष बाबू ग्यारह साधियों सहित अपने जर्मन दिन पर अर्थात् २३ जनवरी को गिरफ्तार हो गये।

दांडी अभियान : नमक सत्याग्रह—गांधीजी ने घोषणा की कि सबसे पहले वे स्वयं सत्याग्रह करेंगे। यह घोषणा १४, १५, १६ फरवरी को साबरमती आश्रम में कार्य-क्रांति की बैठक में की गई। साध ही उठते-यह भी कहा कि वे नमक बना कर सत्याग्रह शुरू करेंगे। महात्मा भी ने अपने इस निषेध की सूचना २ मार्च को वाइसराय को भी दे दी और वह दुर-दुरप १२ मार्च १९३० को साबरमती आश्रम को सदा के लिए छोड़कर अपने ७९ साधियों सहित दांडी नामक स्थान की ओर चला जहाँ समुद्रतट पर उसे नमक बनाकर सरकारी कानून तोड़ना था। मार्ग में यात्रा बहुत नाटकीय ढंग से चली। हर पड़ाव पर गांधीजी भाषण देते थे। यह यात्रा किसी लश्कर के कूँच से कम न थी, रास्ते में अनेकों देशी-विदेशी पत्रकार गांधीजी से भेंट करते थे, उनकी कूँच के चित्र और सिनेमा-रील लिये जाते थे। हजारों लाखों मनुष्य इस महान् मानव और अमर सेनानी के दर्शन और उसके भाषण सुनने के लिए दूर-दूर से इकट्ठे होते थे। एक अंग्रेज पत्रकार ब्रेस फोल्ड ने दांडी अभियान को क्रांति की प्रारम्भिक अवस्था कहकर उसका मजाक उड़ाया और उसने इस विचार को मूर्खता पूर्ण बताया कि “समुद्र के पानी को कढ़ाई में उवातने से ब्रिटिश सम्राट पदच्युत हो जायेगा।”

परन्तु गांधीजी निश्चिन्त भाव से अपने-दुढ़ पाँव समुद्र की ओर बढ़ाते रहे। ५ अप्रैल को अहिंसा का यह सेनानी दांडी पहुँच गया। ६ अप्रैल से १२ अप्रैल तक जलियान वाला बाग की स्मृति में राष्ट्रीय सप्ताह मनाया जाता था। उसके पहले दिन अर्थात् ६ अप्रैल को बापू ने कढ़ाई में समुद्र का पानी उबालकर ब्रिटिश साम्राज्य के कानून को तोड़ा। गांधीजी के जपक बनाने का समाचार बिजली की तरह सारे देश में फैल गया और सेनापति का सबेरा मिलते ही सारे तरुण भारत में जहाँ-जहाँ नमक बनाया जा सकता था वहाँ खुले आम नमक बनाकर कानून तोड़ा गया। जहाँ

बारा पानी नदी मिलता था वहाँ दूसरे कानून तोड़ गया। अंग्रेजी माल का बहिष्कार शराब की दुकानों पर घटना देना, जुलूस निकालना तथा अंग्रेज सरकार के विरुद्ध अपनी स्वतंत्रता का नारा ऊँचा करना, यह एक आम कार्यक्रम बन गया। विद्यार्थी शिक्षा छोड़कर आन्दोलन में कूद पड़े शिक्षक डाक्टर, वकील सभी बड़ी संख्या में अपने अपने घरों छोड़कर आन्दोलन में आए। सरकारी नौकरों ने नौकरी छोड़ी और महात्माजी की पुकार पर कुम्भीन परिवारों की परदे के पीछे रहने वाली सम्भ्रान्त महिलाएँ घर की बाहर बीवारी और पर्व की जेब तोड़कर देश की आजादी के लिए बाहर निकली। बहनें अब शराब की और विखेबी कपड़े की दुकानों पर घटना देने के लिए टोलियाँ में चलती थीं तो ऐसा लगता था मानो सदमो-बाई अनेक शरीर धारण करके भारत की स्वतंत्रता की बलिबेदी पर वीरता के जोहर दिखाने जाती हो।

एक और स्वतंत्रता का यह नया धारा, दूसरी ओर अंग्रेजी सरकार के जुलूम और प्रभुत्व का दौर झलकते झल रहा था। उन्माहावायवी सड़कों पर हमारे हृदय सम्राट जवाहरलाल की धीरे प्रभु जननी मन्दनीया स्वतंत्रता-नेहरू महिलाओं के जुलूस का नेतृत्व करती हुई और क्रान्ति के स्वर को उन्नत करती हुई आगे बढ़ी सभी अंग्रेज सिपाही बोटों पर चढ़कर भागे हैं और उनकी टापों के नीचे उस धारागंगा को घायल कर देते हैं यह समाचार क्षण भर में देश के इस कोने से उस कोने तक जनानों स्त्रियों और घूंटों के तल मग को चीरता हुआ फैल पया। देश में प्रोच और लापारी का एक लूफाज सा उमड़ पड़ा।

गांधीजी बाड़ी बना लिये गये—बाड़ी में गांधीजी नमक खाते रहे परन्तु सरकार ने उन्हें गिरफ्तार नहीं किया, इस पर गांधीजी ने घोषणा की कि ये घरसना के सरकारी गोदाम पर भावा बोलकर नमक के गोदाम पर कब्जा करेंगे। उन्होंने कहा कि जिस प्रकार हवा और पानी पर सबका अधिकार है उसी प्रकार नमक पर सबका अधिकार है, यदि सरकार ने नमक इकट्ठा कर रखा है तो वह अश्रम है। निरक्षर ही यह भावा अहिंसात्मक उम में होने वाला था।

गांधीजी ने घरसना पर भावा बोलने से पहले बाइसराय की अपने कार्यक्रम की सूचना दे दी। इस पर सरकार घबरा गई और उसने गांधीजी को १ मई को १ बजकर १० मिनट पर पकड़ कर बन्दी बना लिया।

गांधीजी के बाद घरसना पर भावा करने के लिए बुद्ध नेता अज्जाम नयबजी चुने गये। वे भी पकड़ लिये गए और उनके बाद श्रीमती सरोजनी नायडू सामने आई और वे भी पकड़ी गईं। उसके बाद घरसना और दूसरे नमक के गोदामों पर स्वयं सेवकों के घाटे होने लगे, सरकार लाली चार्ज करती थी और गोली चलाती थी परन्तु उससे कम नहीं होता था।

गांधीजी के बाद जवाहरलालजी भी गिरफ्तार हो गये, उन्होंने कांग्रेस की बागडोर अपने पिता पंडित मोतीलालजी को सौंप दी। मोतीलालजी भी गिरफ्तार

हुए और उन्होंने कांग्रेस की वागडोर सुरदार वल्लभभाई पटेल को सौंप दी, इस प्रकार आन्दोलन आगे बढ़ने लगा ।

२० मई को लन्दन के डेली हेराल्ड के प्रतिनिधि मि० जार्ज सोलोकोम्ब गांधीजी से मिले और उन्होंने बताया कि गांधीजी निम्न शर्तों पर सत्याग्रह स्थगित करने को तैयार थे—

- (१) गोलमेज सम्मेलन में भारत को स्वराज्य के मूल तत्व दिए जायें ।
- (२) नमक कानून उठा लिया जाये ।
- (३) शराब और विदेशी वस्त्र का निर्यात बन्द किया जाये ।
- (४) राजनीतिक बन्धियों को छोड़ा जाय ।

सरकार ने इस पर कोई ध्यान नहीं दिया वरन् दमन को और भी तेज कर दिया । समाचार पत्रों पर प्रतिबन्ध लगाया गया तथा लाखों लोगों को गिरफ्तार कर लिया गया ।

समूह-जयकर के सन्धि प्रयास—जुलाई १९३० में देश के दो उदारदलीय नेता सर तेजबहादुर सप्रू और श्री एम० आर० जयकर ने सरकार और कांग्रेस के बीच सन्धि की चर्चा शुरू की । इस सम्बन्ध में प० मोतीलाल नेहरू, जवाहरलालजी और डा० सैयद महमूद यरवदा जेल में गांधीजी से मिलाये भी गये, परन्तु उसका कोई परिणाम नहीं निकला । उसके बाद बवेकर कार्यकर्ता होरेस अलेक्जेंडर ने भी सन्धि चर्चा चलाने की चेष्टा की परन्तु कोई लाभ नहीं हुआ ।

प्रथम गोलमेज सम्मेलन—भारत में सविनय अवज्ञा-आन्दोलन (Civil Disobedience Movement) तेजी से चल रहा था, उधर ब्रिटिश सरकार गोलमेज सम्मेलन की तैयारी कर रही थी । कांग्रेस की नीति स्पष्ट थी वह इस सम्मेलन में तब तक भाग लेने को तैयार नहीं जब तक स्वराज्य का विधान बनाने का वचन सरकार न देती । गांधीजी आत्म-निर्णय के प्रश्न पर डटे हुए थे, परन्तु सरकार उसके लिए तैयार नहीं थी । उधर देश में आन्दोलन और दमन चलता रहा, उधर इंग्लैंड में १२ नवम्बर से १६ जनवरी १९३१ तक गोलमेज सम्मेलन चलता रहा जिसमें ब्रिटेन के १३ प्रतिनिधि भारतीय राजाओं के १६ प्रतिनिधि तथा भारत की ब्रिटिश सरकार के ५७ मनोनीत प्रतिनिधि सम्मिलित हुए ।

गोलमेज सम्मेलन के बाद सरकार का रुख बदला और उसने महात्मा गांधी व कांग्रेस कार्यसमिति के सदस्यों को २६ जनवरी १९३१ के दिन जेल से छोड़कर उनसे सहयोग की मांग की ।

कार्यसमिति की बैठक और प० मोतीलाल नेहरू की मृत्यु—३१ जनवरी को प० मोतीलालजी की शय्या के पास कार्यसमिति की बैठक शुरू हुई । पंडितजी बीमार थे परन्तु देश के लिए बहुत चिन्तित थे । कांग्रेस कार्यसमिति की बैठक हो रही थी और उधर देश में सत्याग्रह चल रहा था और गिरफ्तारियां हो रही थी । इसी बीच ६ फरवरी को पंडित मोतीलाल नेहरू देश की भगवान भरोसे छोड़कर इस ससार से

चले गये। सारे देश में हाहाकार मच गया। गांधीजी और कांग्रेस के नेताओं ने कलेजे पर पत्थर रखकर उस कड़ी घड़ी में चर्चाएँ जारी रखी। इसी बीच सर तेजबहादुर सप्रू और श्री श्रीनिवास शास्त्री लन्दन से सौटे और उनके द्वारा तय हुआ कि महात्माजी १७ फरवरी को लार्ड इरविन से भेंट करें।

गांधी-इरविन सधि—गांधीजी और लार्ड इरविन में लम्बी बातचीत चली। परिणामस्वरूप ५ मार्च १९३१ को गांधी-इरविन सन्धि पर दोनों के हस्ताक्षर हो गये।

सन्धि से कांग्रेस की नैतिक प्रतिष्ठा तथा राष्ट्रीय चेतना में वृद्धि हुई। सन्धि की शर्तों में से मुख्य शर्तें इस प्रकार थी।

- (१) सत्याग्रह बन्द होगा,
- (२) गोलमेज सम्मेलन में कांग्रेस के प्रतिनिधि लिये जायेंगे,
- (३) शराब और विदेशी वस्त्रों पर वैधानिक धरना चालू रहेगा,
- (४) सरकार दमन बन्द करेगी,
- (५) राजनीतिक बन्दी छोड़ दिये जायेंगे और जुमनि माफ कर दिये जायेंगे,
- (६) मुकदमे वापिस ले लिये जायेंगे,
- (७) जल्त की हुई जायदादें वापिस कर दी जायेगी,
- (८) जहाँ नमक बन सकता है वहाँ अपने और गांव के लिए नमक बनाया जा सकेगा।

(९) कांग्रेस की कार्यवाही पर से पाबन्दी हटा ली जायेगी।

वास्तव में आन्दोलन का विदेशी वस्त्र के बहिष्कार का कार्यक्रम बहुत ही सफल हुआ था। लकाशायर की मिलों में कपड़े का ढेर लग गया था और हाहाकार मचा हुआ था। सरकार ने मजबूर होकर यह सन्धि की थी।

कराची अधिवेशन में सरदार वल्लभभाई पटेल की अध्यक्षता में कांग्रेस ने इस सन्धि को स्वीकार कर लिया।

द्वितीय गोलमेज सम्मेलन—लार्ड इरविन के स्थान पर लार्ड विनिंगटन वाइसराय बनकर भारत आये। उन्होंने गांधी-इरविन सधि की शर्तों को भंग करना शुरू कर दिया और साथ ही कांग्रेस पर यह आरोप लगाया कि वह शर्तें तोड़ रही है। स्थिति यहाँ तक बिगड़ी कि गांधीजी ने गोलमेज सम्मेलन में भाग लेने के लिए लंदन जाने से इन्कार कर दिया, इस पर वाइसराय ने गांधीजी को बात करने के लिए शिमला बुलाया। वहाँ वाइसराय के सद्भावना प्रदर्शन करने पर वे कांग्रेस के एकमात्र प्रतिनिधि के रूप में गोलमेज सम्मेलन में जाने के लिये तैयार हो गये। वाइसराय के आग्रह पर पं० मदन मोहन मालवीय और श्रीमती सरोजिनी नायडू भी गांधीजी के साथ गये।

गोलमेज सम्मेलन में गांधीजी बुलाये तो गये, पर सरकार की नीयत इसमें अच्छी नहीं थी, उनको व कांग्रेस को नीचा दिखाने के लिए भारत के सम्प्रदायवादी

नेताओं को भी वहाँ बुलाया गया। गांधीजी लन्दन में सम्मेलन आरम्भ होने के ५ दिन पश्चात् १२ दिसम्बर १९३१ को पहुँचे। ब्रिटिश सरकार में रूढ़िवादी दल का बहुमत था जिसके कारण सम्मेलन का वातावरण मैत्रीपूर्ण नहीं बन सका। सम्मेलन भारत के वैधानिक प्रश्न को सुलझाने के लिए बुलाया गया था पर हुआ इसका उल्टा साम्प्रदायिक प्रश्नों को उठाकर मामला और भी उलझा दिया गया तथा सम्मेलन में से एक नई व्याधि उत्पन्न हो गई जिसे 'साम्प्रदायिक विषय' या कम्यूनल अगार्ड कहा गया। गांधीजी ने सम्मेलन में यह बात जाहिर कर दी कि वे कम्यूनल अगार्ड को मानने के लिए किसी भी स्थिति में तैयार नहीं थे। वे चाहते थे कि यूरोप में भारत की स्थिति के बारे में थोड़ी जानकारी देते हुए भारत नौटा जायें परन्तु देश से अच्छे समाचार उन्हें नहीं मिल रहे थे अतः वे तुरन्त १ दिसम्बर को लन्दन से चलकर २८ दिसम्बर को भारत लौट आये।

फिर से सत्याग्रह—गांधीजी ने स्वदेश लौटने पर देखा कि बंगाल मार्शल लॉ (फौजी शासन) के नीचे कराह रहा है, सीमाप्रान्त में सत्ताकुर्ती दल को कुचला जा रहा है, उसके नेता खान अब्दुल गफ्फार खा और उनके भाई डा० खान को जेल में डाल दिया गया है तथा उत्तरप्रदेश में प्रान्तीय कांग्रेस लगानवन्दी आन्दोलन चला रही है।

गांधीजी जिस समय बम्बई बन्दरगाह पर पहुँचने वाले थे उस समय श्री जवाहरलाल नेहरू और श्री दोरबानी उनसे मिलनेके लिए इलाहाबाद से चले। उन्हें रास्ते में ही गिरफ्तार कर लिया गया। इससे गांधीजी का हृदय बहुत दुखी हुआ और उन्होंने वाइसराय को लिखा कि वे उनसे मिलना चाहते हैं, परन्तु वाइसराय ने यह कहकर बात टाल दी कि वे सयुक्तप्रान्त, सीमाप्रान्त और बंगाल में जारी किये गये अध्यादेशों के बारे में चर्चा करने के लिए तैयार नहीं है। इस पर गांधीजी ने वाइसराय से तार द्वारा पूछा कि वे भर्त्सी चाहते हैं या नहीं। वाइसराय ने रुखा सा उत्तर दे दिया कि वे अपने निर्णय बदलने को तैयार नहीं हैं।

बम्बई में कांग्रेस कार्यसमिति गांधीजी से मिलने के लिए तैयार थी ही। वाइसराय के इस उत्तर पर उसने प्रस्ताव पास किया कि यदि सरकार इस बदलने को तैयार नहीं होगी तो कांग्रेस सविनय अवज्ञा आन्दोलन चलाने के लिए बाध्य हो जायेगी।

सरकार चौकड़ी हो चुकी थी, वह इसबार कांग्रेस को आन्दोलन चलाने का अवसर नहीं देना चाहती थी अतः उसने गांधीजी से लेकर कांग्रेस के साधारण कार्यकर्त्ता तक सबको गिरफ्तार कर लिया। इससे आन्दोलन फूट पड़ा और पहले चार मास में लगभग ८०,००० गिरफ्तारियां हुईं, इनमें ६ हजार से भी अधिक महिलाये थी। अप्रैल १९३३ तक कुल १ लाख २० हजार व्यक्ति पकड़े गये। देशभर में सरकार ने आतंक फैलाने की चेष्टा की। इन दिनों आतंकवादी आन्दोलनकारियों ने भी खुलकर काम किया, उसका वर्णन उपयुक्त स्थान पर करेंगे।

१९३२ में सरकार की पूरी सावधानी के बावजूद कांग्रेस अधिवेशन दिल्ली में घटाघर के नीचे सम्पन्न हुआ, उससे आन्दोलन में तेजी आई। अगला अधिवेशन कलकत्ते में हुआ। इसी बीच १७ अगस्त १९३१ को ब्रिटिश प्रधानमंत्री ने साम्प्रदायिक निर्णय (Communal Award) की घोषणा कर दी जिसमें सबसे भयंकर बात यह थी कि हरिजनों को हिन्दुओं से अलग करने के लिए उनको पृथक् साम्प्रदायिक निर्वाचन (Separate Electorates) का अधिकार दिया गया।

उपवास और पूना-सन्धि—गांधीजी ने सर मेथ्यूअल होर को एक पत्र लिखकर अपना विरोध प्रकट किया और घोषणा कर दी कि यदि हरिजनों को हिन्दुओं से इस प्रकार अलग किया गया तो वे जान की बाजी लगा देंगे। सरकार पर इसका कोई प्रभाव नहीं पड़ा और १८ अगस्त को गांधीजी ने २० सितम्बर से आभरण अन्तान करने की तारीख घोषित कर दी। इस घोषणा से सारा देश वैचैन हो उठा चारों ओर से गांधीजी पर दबाव डाला गया कि वे उपवास न करें।

परन्तु गांधीजी अडिग रहे, उपवास शुरू हुआ, उपवास तोड़ने की एक ही शर्त थी कि सरकार हरिजनों को पृथक् निर्वाचन द्वारा हिन्दुओं से अलग करने की घोषणा वापिस ले। सरकार चुप रही। पंडित मदनमोहन मालवीय ने, जो जेल से तभी छूटे थे, बम्बई में इस प्रश्न पर विचार करने के लिये एक सम्मेलन बुलाया। रणाम-स्वरूप उस सम्मेलन ने पूना में अपनी बैठक करके यह निर्णय किया कि हाँ के लो को ७१ के स्थान पर १४८ सीट मिले परन्तु चुनाव सभी हिन्दुओं के संयुक्त (Joint election) हो। यह निर्णय २४ सितम्बर को हुआ और ब्रिटिश प्रधानमंत्री ने २६ सितम्बर को अपनी १७ अगस्त की घोषणा वापिस ले ली व पूना-निर्णय को स्वीकार कर लिया।

राष्ट्रीय आन्दोलन की गति इस समय धीमी पड़ गई थी। इसी समय गांधीजी ने अचानक आत्म शुद्धि और हरिजन उद्धार के लिए २१ दिन का उपवास करने की घोषणा की। २ मई १९३३ को उनका उपवास आरम्भ हुआ और सरकार ने उन्हें उसी दिन जेल से छोड़ दिया। जेल से छूटते ही उन्होंने कांग्रेस के अध्यक्ष से ६ सप्ताह के लिए आन्दोलन बन्द कर देने को कहा। इस समाचार से श्री विठ्ठलभाई पटेल और श्री मुभाषचन्द्र बोस ने, जो वियना में इलाज करा रहे थे, एक वक्तव्य दिया कि गांधीजी अत्यन्त स्वतन्त्रता मंत्राग्रम चलाने योग्य नहीं हैं। परन्तु कांग्रेस गांधीजी के पीछे रही। २६ मई को उपवास कुशलतापूर्वक समाप्त हुआ और १२ जुलाई को स्थानापन्न कांग्रेस अध्यक्ष श्री एम० एम० अण्णु ने नेताओं का एक सम्मेलन बुलाकर मार्गदर्शक सत्याग्रह बन्द कर दिया तथा व्यक्तिगत सत्याग्रह की इजाजत दे दी।

गांधीजी ने फिर सत्याग्रह किया—गांधीजी ने अपने सावरमती ग्राम को तोड़ दिया और स्वयं रास नामक गांव की ओर सत्याग्रह करने के लिए चले जहाँ वे पकड़ लिये गये परन्तु शीघ्र ही छोड़ दिये गये। उन्हें आदेश दिया गया कि वे परवदा ग्राम में हटकर पूना चले जायें। उन्होंने डम आदेश का पालन नहीं किया, इस पर

उन्हें पकड़कर एक वर्ष की सजा दी गई। यरवदा जेल में उन्होंने हरिजन कार्य करने की छूट सरकार से मांगी। सरकार ने मना कर दिया और गांधीजी ने २० अगस्त १९३३ को पुनः अनशन चालू कर दिया और वे २३ अगस्त को जेल से छोड़ दिये गये। रिहाई के बाद एक वर्ष तक उन्होंने हरिजन-उद्धार के लिए सारे देश का दौरा किया, वे इसी दौरान में भूचाल से पीड़ित बिहार की सेवा के लिए भी पहुँचे। कुछ समय बाद उन्होंने व्यक्तिगत सत्याग्रह भी बन्द कर दिया।

३० अगस्त को जवाहरलालजी भी छूट गये थे। वे भी बिहार के भूकम्प से पीड़ित जनता की सहायता करने गये और वही से कलकत्ता चले गये जहाँ उन्होंने क्रान्तिकारियों और सरकार के आतंकवाद की निन्दा की। उन्हें फिर पकड़ कर दो साल की सजा दी गई।

१८, १९ मई १९३४ में पटना में ऑल इण्डिया कांग्रेस कमेटी की बैठक बुलाई, और उसने एक ओर तो गांधीजी की सिफारिश पर सत्याग्रह बन्द करने की घोषणा की दूसरी ओर उसने एक कांग्रेस संसदीय मंडल (Congress Parliamentary Board) की नियुक्ति की जिसे संसदीय कार्यवाही सौंपी गई।

लेकर से विधान मण्डलों में—विधान मण्डलों में जाने के कार्यक्रम का समर्थन विशेषज्ञ डा० अन्सारी, डा० विधानचन्द्रराय, श्री जमनादास मेहता और श्री केलकर कर रहे थे। १९३४ की पटना बैठक में ऑल इण्डिया कांग्रेस कमेटी ने उसे स्वीकृति दे दी। भारत स्वराज्य पार्टी के बज्राय कांग्रेस संसदीय मंडल ने उस कार्यक्रम का समर्थन किया। १२ जून तक सरकार ने कांग्रेस संगठन पर लगाये सभी प्रतिबन्ध हटा लिए। १९३४ के निर्वाचनों में कांग्रेस पञ्जाब को छोड़कर अन्य सभी प्रान्तों में भारी बहुमत से विजयी हुई तथा उसने यह प्रमाणित कर दिया कि सरकार के दमन और आतंक के बावजूद भी देश कांग्रेस के पीछे है। विधान मंडलों में कांग्रेस के प्रतिनिधियों ने अपनी योग्यता का बहुत अच्छा परिचय दिया।

गांधीजी का कांग्रेस त्याग—अक्टूबर १९३४ में बम्बई में डा० राजेन्द्रप्रसाद की अध्यक्षता में कांग्रेस का अधिवेशन हुआ, इसमें कांग्रेस के विधान में कुछ महत्वपूर्ण संशोधन कर दिये गये तथा इसी समय महात्मा गांधी ने कांग्रेस को छोड़ दिया। उन्होंने कहा कि कांग्रेस के अधिकांश लोग अहिंसा में निष्ठा नहीं रखते अतः उनके लिए यह सम्भव नहीं है कि वे ऐसी स्थिति में कांग्रेस के भीतर रह सकें। गांधीजी का यह कांग्रेस त्याग एक प्रकार में औपचारिक था। वास्तव में गांधीजी ने ही १९४७ तक एकाधिकारपूर्वक उसका मार्गदर्शन और संचालन किया।

तृतीय गोलमेज सम्मेलन—सन् १९३२ में १७ नवम्बर से २४ दिसम्बर तक जब कांग्रेस लोहे के सीखचो के पीछे बन्द थी तथा देश अंग्रेजी सरकार के दमन के नीचे कराह रहा था, तृतीय गोलमेज सम्मेलन लन्दन में हुआ इसमें केवल वे ही लोग ले जाये गये थे जो ब्रिटिश सरकार के बहुत विश्वासपात्र थे। इस सम्मेलन में ब्रिटिश लेबर दल भी सम्मिलित नहीं हुआ था क्योंकि वह ब्रिटिश रुढ़िवादी दल की नीतियों

स असन्तुष्ट था।

इस सम्मेलन की चर्चाओं के आधार पर सरकार ने एक श्वेत पत्र प्रकाशित किया जिसमें एक संयुक्त संसदीय समिति (*Joint Parliamentary committee*) ने काट छाँट करके १९३५ के 'भारत शासन अधिनियम' (*Government of India Act 1935*) के रूप में पारित किया।

मुस्लिम लीग : पाकिस्तान की मांग—पीछे कहा जा चुका है कि खिलाफत आन्दोलन के पश्चात् मुस्लिम नेता कांग्रेस से दूर हटकर साम्प्रदायिक राजनीति में फँसते जा रहे थे। विसम्बर १९३० में सर मुहम्मद इकबाल के सभापतित्व में इलाहाबाद में मुस्लिम लीग का जो अधिवेशन हुआ था उसमें सबसे पहली बार पाकिस्तान की योजना रखी गई। आगे चलकर यह नारा बहुत सबल हो गया और इसी के आधार पर देश का १९४७ में विभाजन हुआ। साम्प्रदायिक निर्णय से मुसलमान भी बहुत प्रसन्न नहीं थे।

मुस्लिम लीग का सबसे सक्रिय युग १९३४ से आरम्भ हुआ। उस वर्ष ४ मार्च को दिल्ली में लीग का एक जल्सा हुआ जिसमें उसके सभापति अब्दुल अजीज बैरिस्टर ने अपना पद छोड़ दिया और मुहम्मद अली जिन्ना उनके स्थायी सभापति हो गये।

१९३६ और १९३७ की हलचल—१९३५ के सुधारों की घोषणा के पश्चात् कांग्रेस में सबसे बड़ा प्रश्न यह उठ खड़ा हुआ कि १९३५ के भारत शासन अधिनियम को स्वीकार किया जाये या नहीं। १९३६ में कांग्रेस का अधिवेशन लखनऊ में श्री जवाहरलालजी की अध्यक्षता में हुआ जिसमें नेहरू जी ने बताया कि कांग्रेस का ध्येय गरीबी मिटाना व किसानों की उन्नति करना है। इस अधिवेशन में १९३५ के एक्ट में दिए हुए शासन सुधार की तीव्र निन्दा की गई। यह भी कहा गया कि भारत का विधान भारतीयों द्वारा ही बनाया जाय तथा उनके लिए विधान सम्मेलन बुलाने की मांग की गई। यहाँ यह भी तय किया गया कि अगले चुनावों में भाग लिया जाये। इस कांग्रेस अधिवेशन के आरम्भ होने से पूर्व ८ अगस्त को ही श्री सुभाषचन्द्र बोस जब विदेश से लौटकर बम्बई पहुँचे तो उन्हें वही गिरफ्तार कर लिया गया जिसने कारण इस अधिवेशन में बहुत बेचैनी महसूस होती रही।

१९३९ के २७, २८ दिसम्बर को महाराष्ट्र के फैजपुर नामक गांव में कांग्रेस का अधिवेशन हुआ। उसमें अध्यक्षता जवाहरलालजी ने की। उन्होंने फासिज्म के खतरे से देश को नावधान किया तथा समाजवाद का समर्थन किया। यहाँ भी चुनावों के निश्चय या समर्थन किया गया परन्तु यह निर्णय नहीं लिया जा सका कि कांग्रेस मंत्रिमंडल बनायगी या नहीं।

१९३७ के निर्वाचन और प्राणों में उत्तरदायी शासन—कांग्रेस द्वारा निन्दा चिन जाने के बाद भी ब्रिटिश सरकार ने १९३५ के अधिनियम के उम्र बढ़ा की लाहू चलाने का निश्चय कर लिया जिसमें प्राप्ता में उत्तरदायी शासन की स्थापना की

व्यवस्था की गई थी। कांग्रेस ने अपने निर्णय के अनुसार प्रान्तीय विधान मंडलों के निर्वाचनों में १९३७ में भाग लिया और संयुक्त प्रान्त (U P), उड़ीसा, मध्यप्रान्त, मद्रास, बिहार और बम्बई में उसे स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। आसाम बंगाल और सीमा प्रान्त में वह विधान मंडल में सबसे बड़ा दल था परन्तु उसे स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं था। पंजाब और सिंध में उसे अधिक स्थान नहीं मिले थे। परन्तु दूसरा कोई राजनीतिक दल उतना संगठित नहीं था। विधान मंडलों में जाते ही कांग्रेस ने प्रपन को कठोर अनुशासन में बांध लिया। कांग्रेस के प्रत्येक विधायक (M L A) के लिए यह शर्त निर्धारित थी कि वह कांग्रेस हाई कमाण्ड के हर आदेश का पालन करे। हाई कमाण्ड में गांधीजी नेहरूजी और सरदार पटेल थे।

कांग्रेस के सामने विधान मंडलों में जाकर विधान की अमरकलता के लिए काम करने का लक्ष्य था। विधान मंडलों में कांग्रेस की स्थिति क्या हो, इस बारे में दो विरोधी मत थे—नेहरूजी और बोस का विचार था कि क्रान्ति की ज्वाला को प्रज्वलित रखने के लिए कांग्रेस को मंत्रिमंडल नहीं बनाने चाहिये। वे चाहते थे कि बहुमत का उपयोग मंत्रिमंडल बनाने में न होकर प्रांतीय सरकारों के काम में भ्रष्टाचार लगाने के लिए हो। इसके विपरीत सर्वे श्री बल्लभभाई पटेल राजाजी और राजेन्द्र बाबू का मत था कि कांग्रेस को मंत्रिमंडल बनाना चाहिए और स्वतन्त्रता संग्राम की दिशा में कांग्रेस की स्थिति को सुदृढ़ बनाना चाहिए।

कांग्रेस को इस उलझन में फंसा देखकर गांधीजी उठे और उन्होंने १३ मार्च १९३७ को ऑल इण्डिया कांग्रेस कमेटी से यह प्रस्ताव पास कराया कि यदि विधान मंडलों में कांग्रेस दल के नेता सावजनिक रूप से यह आश्वासन दें सकें कि मंत्रियों के कार्यों में गवर्नर हस्तक्षेप नहीं करेंगे तथा उन्हें हर प्रकार से समाधान हो जाय तो मंत्रिमंडलों का निर्माण हो सकेगा।

कांग्रेस की शर्त—कांग्रेस को जिन प्रान्तों में बहुमत प्राप्त था उन प्रान्तों के गवर्नरों ने कांग्रेसी नेताओं को मंत्रिमंडल निर्माण करने के लिए निमंत्रित किया परन्तु वे इस शर्त पर मंत्रिमंडल बनाने के लिये तैयार थे कि गवर्नर उन्हें यह आश्वासन दें कि वे अपनी शक्तियों का प्रयोग नहीं करेंगे। इस शर्त के कारण एक संघर्ष छिड़ गया। गवर्नर तब तक अपनी शक्तियाँ छोड़ने को तैयार नहीं थे जब तक संविधान में संशोधन नहीं होता। दूसरी ओर गांधीजी का कहना यह था कि ब्रिटिश सांविधानिक परम्परा के अनुसार गवर्नर केवल वैधानिक शासक अर्थात् औपचारिक शासक है अतः उसे अपने अधिकार स्वयं प्रयोग न करने की परम्परा डालनी चाहिए।

पंजाब, बंगाल, सिंध और सीमा प्रान्त में बहुमत दलों ने कांग्रेस के जैसी कोई शर्त नहीं लगाई अतः वहाँ १ अप्रैल १९३७ को मंत्रिमंडलों का निर्माण हो गया। जिन प्रान्तों में कांग्रेस का बहुमत था वहाँ भी गवर्नरों ने अन्तरिम मंत्रिमंडलों का निर्माण कर लिया था।

सरकार कांग्रेस की शर्त स्वीकार करती है—२१ जून को साउथ लिनलिथगो

(वाइसरॉय) ने एक घोषणा करके निम्न बातें साफ कर दी—

१ प्रांतीय स्वायत्त शासन के अन्तर्गत मंत्रिमंडल की शक्तियों के मामले में गवर्नर साधारणतया अपने मंत्रियों के परामर्श को स्वीकार करेंगे।

२ मंत्रिमंडल ब्रिटिश मसद के प्रति नहीं वग्न प्रान्तीय विधान मंडलों के प्रति उत्तरदायी होंगे।

३ मंत्रियों का यह कर्तव्य होगा कि वे अपने क्षेत्र के सभी कार्यपालिका विषयों पर गवर्नर को अपना परामर्श दें तथा गवर्नर को वह भयना स्वीकार करनी ही होगी यदि वह उनके उत्तरदायित्वों के प्रतिकूल न हो।

४ भारत में ससदात्मक शासन की परम्पराएँ स्थापित करने की भरसक चेष्टा की जायगी।

गवर्नर-जनरल की इस घोषणा ने कांग्रेस को एक अवसर प्राप्त हो गया और जहाँ उसका बहुमत था वहाँ मंत्रिमंडल बनाने के लिए वह तैयार हो गई। इस समय कांग्रेस के सामने दो लक्ष्य थे—(१) भारत को स्वतंत्रता की दिशा में ले जाना और (२) उन सुधारों को क्रियान्वित करना जिनका वायदा उसने निर्वाचन घोषणा पत्र में किया था। “कांग्रेस के लिए १९३५ के अधिनियम को इस दृष्टि से भी स्वीकार करना असम्भव था कि उसे भारतीय प्रश्न का तात्कालिक हल मान लिया जाय। वह स्वतन्त्रता प्राप्ति के लिए तथा अधिनियम को फलफल बनाने के लिये प्रतिशावद्ध थी। फिर भी (कांग्रेस के) बहुमत ने प्रान्तीय स्वराज्य (Provincial Autonomy) को क्रियान्वित करने का निश्चय किया। इस प्रकार इसकी नीति दोहरी थी—(१) स्वतन्त्रता के सघर्ष को जारी रखना और (२) सुधारों को विधान मंडलों के द्वारा क्रियान्वित करना। गांधी के खेती के प्रश्न पर तुरन्त ध्यान देने की आवश्यकता थी।” “विधान मंडलों में कांग्रेस दल किसानों और मजदूरों की भलाई के लिए जल्दी से जल्दी किसी संकट के आने से पूर्व ही विधि-निर्माण कर देना चाहते थे। भावी गति-अवरोध की भावना हमेशा रही ही है वह उस परिस्थिति में स्वाभाविक और महज ही था।” +

कांग्रेसी मंत्रिमंडल—गुलाई १९३७ में छ बार्षिक बहुमत वाले प्रान्तों में अन्तरिम-मंत्रिमंडल समाप्त करके कांग्रेसी मंत्रिमंडल बनाये गये। कांग्रेस ने भारत की असाधारण परिस्थिति को देखत हुए दूसरे दलों के साथ मिलकर मंत्रिमंडल बनाने का विचार भी मान्य किया। “फिर भी, सरकार के काम में अधिक से अधिक लोगों को शामिल करना वांछनीय था। संयुक्त मंत्रिमंडल हमेशा ही भूलतः गलत नहीं मान जा सकते, अतः उत्तर-पश्चिम सीमा प्रान्त और आसाम में संयुक्त मंत्रिमंडल बनाने की भाषा कांग्रेस ने दे दी।” -

+ Jawahar Lal Nehru. 'The Discovery of India' 1947, pp. 307-8

× उपरोक्त, पृष्ठ सं० ३०८।

कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल बनने से सरकारी ढाँचे में कोई बड़ा परिवर्तन होने वाला नहीं था। वास्तविक सत्ता तो वाइसराय और भवनरो के हाथों में ही रही परन्तु उससे देश में एक मनोवैज्ञानिक प्रभाव पैदा हुआ, देश में नई चेतना की एक लहर सी आ गई। ऐसा लगता था मानो लोगों के कन्धों पर से कोई दवाव और दमन उठा लिया गया हो। भवन एक लोकशक्ति का उन्मुक्त प्रवाह दिग्वाही देता था। जनता में आत्म-विश्वास और आत्म-निर्भरता का विचार पैदा हुआ। आम आदमी को भी हजारों वर्षों बाद ऐसा लगा कि उसका भी महत्व है और उसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। सरकार की कुर्सियों पर ऐसे लोग बैठे जो जनता के बीच में उसके साथ रहे थे अतः सरकार का आतंक भी उठ गया। उन संविधानों में, जहाँ आम आदमी घुस नहीं पाता था, आम जनता घूमने लगी, मानो वह अपनी प्रभुता को महसूस कर रही हो। मंत्रियों की बेशर्पणा और उनका रहन-सहन साधारण नागरिक जैसा था अतः यह पहचानना कठिन होता था कि मंत्री कौन हैं। पंजाब और बंगाल में, जहाँ कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल नहीं थे, यह परिवर्तन अनुभव नहीं हुआ, वहाँ शासन का पुराना ढर्रा ही चलता रहा।

मुस्लिम लीग की स्थिति—इन निर्वाचनों में मुस्लिम लीग ने भी पूरी तैयारी के साथ भाग लिया था परन्तु उसे कोई विशेष सफलता नहीं मिली। सिन्ध, पंजाब, सीमाप्रान्त और बंगाल में, जहाँ वह अपना खोर समझती थी, उसे बहुत करारी हार मिली। सिन्ध की ३३ मुस्लिम सीटों में लीग को ३ मिली, पंजाब की ८४ में से १, सीमाप्रान्त की ३६ में से एक भी नहीं, और बंगाल की ११७ में से केवल ३६। लीग को कुल मुस्लिम सीटों में से चौथाई भी प्राप्त नहीं हुई।

लीग इस पर भी निराश नहीं हुई और उसने पैतरा बदलना शुरू कर दिया। उसके अध्यक्ष मुहम्मद अली जिन्ना ने यह कहना शुरू किया कि भारत में लोकतंत्र नहीं होना चाहिए। इस प्रकार लीग ने कांग्रेसी की गोद में बैठने का ढंग हूट लिया और भारत की राष्ट्रीय स्वाधीनता से वह विमुख हो गई। उसने भारत को दो राष्ट्र मानना आरम्भ कर दिया।

युद्ध का प्रश्न और कांग्रेस द्वारा परित्याग—१९३९ में कांग्रेस के त्रिपुरी अधिवेशन के अध्यक्ष श्री सुभाषचन्द्र बोस चुने गये। उधर ससार में नाजी और फासी शक्तियाँ हिटलर व मुसोलिनी के नेतृत्व में तथा जापानी संन्यवादी अपना सिर उठा रहे थे, इन्होंने जनतन्त्र के लिए एक बड़ा सकट पैदा कर दिया था। श्री सुभाषबाबू जर्मनी, इटली व जापान की शक्तियों के समर्थक बन गये और वे सोचने लगे कि इन शक्तियों की सहायता से भारत से ब्रिटिश साम्राज्यवाद को नष्ट कर दिया जाये। परन्तु कांग्रेस गांधीजी के नेतृत्व में पूरी तरह लोकतांत्रिक बनी रहना चाहती थी। अतः उसने श्री सुभाष बाबू को त्याग पत्र देने के लिए विवश कर दिया।

कांग्रेस ने अपने प्रस्तावों के द्वारा नाजीवाद, फासीवाद और जापानी संन्यवाद की निन्दा करनी शुरू कर दी। परन्तु उसकी स्थिति बिल्कुल दोहरी थी। एक ओर

वह लोकतन्त्रात्मक देशों के पक्ष में और तानाशाही के विरुद्ध थी, दूसरी ओर वह युद्ध में अंग्रेजों के साथ तब तक भाग लेने को तैयार नहीं थी जब तक कि भारत को स्वतंत्रता न दी जाती। वास्तव में यह बात बहुत सही थी। भारत के लिए स्वाधीनता के बिना युद्ध में अंग्रेजों की मदद करना एक तर्कहीन बात होती, उसका अर्थ यह होता कि भारत उस ब्रिटिश साम्राज्यवाद की रक्षा के लिए लड़ाई लड़ता जिसे मिटाने के लिए वह स्वयं दोषीकाल से सघर्ष कर रहा था और बलिदान दे रहा था। कांग्रेस का दृढ़ विश्वास था कि केवल स्वतंत्रता ही उस लोक शक्ति को जाग्रत कर सकती थी जिसके बिना युद्ध में सक्रिय भाग नहीं लिया जा सकता था।

कांग्रेस इस बात पर डट गई कि जनता की इच्छा के बिना भारत को युद्ध में नहीं घसीटा जाना चाहिये। जनता की यह इच्छा विधानमंडलों के लिए प्रतिनिधि के द्वारा जानी जा सकती थी। उसका कहना था कि बिना इस लोक सहमति के सरकार को देश से बाहर भारतीय सेनाएं नहीं भेजनी चाहिये। भारत के लोगों की इस बात की शिकायत थी कि हमारी सेनाएं विदेशों में दमन के लिए भेजी जाती थी, कभी-कभी वे ऐसे देशों पर आक्रमण करने के लिए प्रयोग की जाती थी जिनसे हमारा कोई विरोध नहीं था, वरन् हमारे मन में जिनके प्रति सहानुभूति होती थी। एक बार एक मिस्र निवासी ने व्यंग के साथ कहा था कि भारत के लोगों ने केवल अपनी ही स्वतंत्रता नहीं खोई है, वे दूसरों का गुलाम बनाने में अंग्रेजों की मदद भी करते हैं। केन्द्रीय विधान-सभा ने भी यह प्रस्ताव सरकार के सामने रखा कि हमारी सेनाएं बिना हमारी इच्छा के युद्ध क्षेत्र में न भेजी जायें।

१९३९ के मध्य में भारतीय सेनाएं सिंगापुर व मध्य-पूर्व में भेज दी गईं और जब कांग्रेस ने इसका विरोध किया और कहा कि जनता के प्रतिनिधियों से पूछे बिना वैसा नहीं करना चाहिये था तो सरकार ने वह कहकर प्रश्न को टाल दिया कि सेनाओं का आवागमन सामरिक दृष्टि से गुप्त रखना होता है। साथ ही, ब्रिटिश संसद ने भारत की शासन-व्यवस्था में इस प्रकार का संशोधन कर दिया कि युद्ध की स्थिति में सारी शक्ति केन्द्रीय सरकार में केन्द्रित हो सकेगी। कांग्रेस ने इस संशोधन को विश्वासघात बताया और केन्द्रीय विधान-सभा ने अपने सदस्यों को अगली बैठक में अनुपस्थित रहने का आदेश दिया।

३ सितम्बर १९३९ को महायुद्ध छिड़ गया और १४ सितम्बर को कांग्रेस ने प्रस्ताव पास करके जाहिर किया कि यद्यपि भारत तानाशाही के विरुद्ध है और वह लोकतन्त्रात्मक स्वतंत्रता की विजय चाहता है परन्तु वह युद्ध में तब तक शामिल नहीं हो सकता जब तक कि उसे स्वयं की स्वतंत्रता प्राप्त न हो। यदि युद्ध का लक्ष्य साम्राज्यवाद की रक्षा करना है तो भारत उस युद्ध से कोई वास्ता नहीं रखना चाहता यदि ब्रिटेन लोकतन्त्र की रक्षा और उसके विस्तार के लिए लड़ रहा है तो उसे अपने आधीन देशों में से साम्राज्यवाद को समाप्त करना चाहिये। स्वतंत्र भारत प्रमत्ता-पूर्वक युद्ध में भाग लेकर नोबल और स्वतंत्रता की रक्षा करेगा।

यह यह कह देना उचित होगा कि गांधीजी को कांग्रेस का यह प्रस्ताव मजूर नहीं था वे सक्रिय सशस्त्र उठाई की अपेक्षा भारत से केवल नैतिक समर्थन देने की बात चाहते थे अतः वे कांग्रेस के प्रति उदासीन हो गए।

उधर सरकार ने कांग्रेस प्रस्तावों को रद्दी की टोकरी में फक दिया। वाइसराय ने तुरन्त यह घोषणा कर दी कि भारत युद्ध में अंग्रेजों का साथ देगा तथा भारतीय सेनाएं बाहर भेजनी चालू कर दी। ऐसी स्थिति में प्रांतीय मन्त्रिमंडलों की स्थिति बड़ी विचित्र हो गई। गवर्नर उन पर विश्वास नहीं करते थे तथा दैनिक प्रशासन में उन्होंने अड़वा लगाया शुरू कर दिया। अतः कांग्रेस ने तय किया कि आठों प्रांतों में कांग्रेसी मन्त्रिमंडल तुरन्त त्याग पत्र दे दें। गवर्नरों ने तुरन्त त्यागपत्र स्वीकृत कर लिए और उन्होंने विधान सभाओं को तोड़ने के बजाय उन्हें निलम्बित (Suspend) कर दिया इसका कारण यह था कि वे कांग्रेस की लोकप्रियता के कारण नय चुनाव करा कर फिर से सरदर मोल नहीं लेना चाहते थे। बंगाल के मन्त्रिमंडल को भी त्यागपत्र देना पड़ा और सिंध के मन्त्रिमंडल को वाइसराय ने बर्खास्त कर दिया। इस प्रकार सारा देश एकात्मक शासन के नीचे आ गया।

वाइसराय ने ५०-६० भारतीयों से बातचीत करके यह घोषणा कर दी कि युद्ध का लक्ष्य ससार में शान्ति स्थापित करना है। सरकार भारत को धीरे धीरे औपनिवेशिक स्वराज्य देना चाहती है, भारत को तुरन्त स्वतन्त्रता देना सम्भव नहीं है। वाइसराय ने युद्ध में सहायता देने के लिए एक परामशदात्री परिषद बनाने की बात भी कही। इस घोषणा पर खिन्न होकर गांधीजी ने कहा कि यदि अंग्रेजों का बंध चले तो भारत में कभी भी लोकतन्त्र की स्थापना नहीं हो सकती।

कांग्रेस द्वारा सहयोग का प्रस्ताव—द्वितीय महायुद्ध की स्थिति गम्भीर होती जा रही थी। फ्रान्स को हिटलर ने जीत लिया था। इस घटना ने कांग्रेस को परेशान कर दिया और ७ जुलाई १९४० को पूना में उसने यह प्रस्ताव पास किया कि यदि ब्रिटिश सरकार यह आश्वासन दे कि भारत को युद्ध के पश्चात् पूर्ण स्वाधीनता दे दी जायगी तथा तत्काल कन्द में भारतीय ससद के प्रति उत्तरदायी शासन की स्थापना कर दी जाय तो कांग्रेस युद्ध में अंग्रेजों की मदद कर सकती है।

वाइसराय ने कांग्रेस के इस प्रस्ताव के उत्तर में ८ अगस्त १९४० को एक वक्तव्य प्रकाशित किया जिसे अगस्त घोषणा के नाम से पुकारा जाता है। वाइसराय ने इस वक्तव्य में घोषित किया कि ब्रिटिश सरकार युद्ध की समाप्ति पर यथाशीघ्र भारत में औपनिवेशिक स्वराज्य की स्थापना करने को उत्सुक है तथा युद्धोपरात वह भारतीय राष्ट्रीय जीवन के प्रमुख अंगों के प्रतिनिधियों को नवर एक सविधान निर्मात्री परिषद की स्थापना करेगी जो भारत की भावी शासन-व्यवस्था की रूपरेखा निर्धारित करेगी। ब्रिटिश प्रधानमंत्री चर्चिल ने भी यही घोषणा की। यह घोषणा सर्वथा मौलिक होने के बावजूद भी नितांत निर्दोष नहीं थी। ब्रिटिश सरकार ने प्रथम बार भारतीयों के लिए आत्मनिर्णय का सिद्धान्त स्वीकार किया था परन्तु उसके साथ

अनेक शरारतपूर्ण वाक्य जोड़कर उसकी पवित्रता तथा गम्भीरता को विनष्ट कर दिया गया। ब्रिटिश सरकार भारत की सुरक्षा मधि, देशी राजाघां व लोक सेवाओं के अधिकार के मामले म सुरक्षण रखना चाहती थी तथा उसने इस धोपणा म अल्प-सङ्ख्यकों के हितों की रक्षा का प्रश्न उठाकर तत्काल सत्ता हस्तान्तरित करने से इन्कार कर दिया।

कांग्रेस ने इस वक्तव्य को अस्वीकार कर दिया तथा उसे यह विश्वास हो गया कि ब्रिटिश सरकार किसी भी स्थिति म भारत को स्वराज्य देने को तैयार नहीं है। श्री जवाहरलाल नेहरू ने उसका वर्णन करते हुए लिखा है कि अब प्रचानक मैंने यह अनुभव किया कि जब तक इन्डिड पूरी तरह से नहीं बदल जाता तब तक हमारे लिए कोई सम्मिलित माग नहीं है। हम भिन्न मागों को प्रपनाना होगा।'+

व्यक्तिगत सत्याग्रह—कांग्रेस बराबर यह महसूस कर रही थी कि वह सरकार का साथ नहीं दे सकती थी और वह बराबर सत्याग्रह का चिन्तन कर रही थी। मार्च १९४० म रामगड (बिहार) अधिवेशन के सभापति मौ० अबुल कलाम आझाद बने। उसी समय यह निर्णय कर लिया गया था कि सविनय अवज्ञा के प्रतिरिक्त देश के सामने और कोई मार्ग नहीं है तथा उसने जनता को उसके लिए तैयार रहने के लिए कहा।

समझौते के लिए किय गय सारे प्रयत्न असफल हो जाने के बाद गांधीजी फिर से मच पर आय और उन्होंने व्यक्तिगत सत्याग्रह का कार्यक्रम देश के सामने रखा। गांधीजी ने सामूहिक प्रदक्षनों की मनाही कर दी। सत्याग्रहियों को कहा गया कि व भाषण देन की स्वतन्त्रता का उपयोग करें और युद्ध विरोधी प्रचार करें। प्रथम सत्याग्रही महर्षि विनोबा भाव थ। सरकार ने उन्हें और उनके बाद लगभग ६० हजार सत्याग्रहिया को जेल म डूँस दिया।

इसी बीच वाइसराय ने अपनी कार्यकारिणी म पाच अतिरिक्त भारतीय सदस्यों की नियुक्ति की परन्तु उन्हें पित्त सुरक्षा, गृह आदि कोई महत्वपूर्ण विभाग नहीं सौंपे। साथ ही उन्होंने एक युद्ध-परामर्शदात्री परिषद का संगठन भी किया। प्रचानक सरकार ने १९४१ के अन्त म समस्त सत्याग्रहियों को जेल से छोड दिया। ऊपर जापान ने भिन्न राष्ट्रा व बिरुद्ध युद्ध छेड दिया था तथा वह तेजी से भारत की ओर बढ़ रहा था, इस कारण देश म भय और आशंका की स्थिति पैदा हो गई थी। १९४५ के २६ जनवरी को मुभाय बाबू अचानक फगर हो गय और व जर्मनी होने हुए जापान पहुच गय थ।

कांग्रेस ने ऐसी स्थिति म सरकार की ओर महयोग का हाथ बढाना चाहा। इसके लिए उसने हिमखर म सत्याग्रह बन्द कर दिया और गांधीजी को नेतृत्व से मुक्त कर दिया। परन्तु सरकार पर कोई प्रभाव नहीं पडा, वह जरा भी भुक्ने को

तयार नहीं थी।

साम्यवादी दल सरकार के साथ—२२ जून १९४१ को जर्मनी ने अचानक रूस पर धावा बोल दिया। भारत के कम्युनिस्ट इस समय तक युद्ध का विरोध कर रहे थे परन्तु रूस और ब्रिटेन की सधि होते ही उन्होंने युद्ध का समर्थन शुरू कर दिया और राष्ट्रीय आन्दोलन की निन्दा करने लगे। उसी कारण उन्हें कांग्रेस से निकाल दिया गया। कम्युनिस्टों ने यह सिद्ध कर दिया कि वे अपने देश की अपेक्षा रूस के प्रति अधिक भक्ति रखते थे तथा उसके लिये वे देश की आजादी की भाग को छोड़ सकते थे। कम्युनिस्ट सरकार का साथ देने लगे।

क्रिप्स-मिशन—सिगापुर का पतन हो चुका था तथा बर्मा के पतन की आशा बनी हुई थी। दूसरी ओर सत्तार में यह विचार प्रबल हो उठा था कि भारत को आत्म-निर्णय का अधिकार दिया जाये। इसी समय ब्रिटेन के प्रधान मंत्री श्री विन्स्टन चर्चिल ने ११ मार्च १९४२ को घोषणा की कि ब्रिटिश समुद्र के एक सबस्प सर स्टेफोर्ड क्रिप्स ब्रिटिश सरकार के प्रस्ताव लेकर भारत आगेंगे। सर क्रिप्स २२ मार्च को दिल्ली पहुँच गये तथा उन्होंने वाइसराय व भारतीय नेताओं से चर्चा शुरू कर दी। उन्होंने ब्रिटिश सरकार की ओर से जो प्रस्ताव पेश किये उनका सार इस प्रकार है—

- (१) युद्ध की समाप्ति पर संविधान सभा की स्थापना होगी।
- (२) संविधान सभा में देशी राज्य सम्मिलित रहेंगे।
- (३) ब्रिटिश सरकार उस सभा द्वारा निमित्त विधान को इस शर्त पर लागू करेगी कि—
- (घ) जो प्रान्त उसे स्वीकार न करें उन्हें अलग रहने का अवसर तथा बाव में सम्मिलित होने की छूट मिले। ऐसे प्रान्तों में नये संविधान द्वारा भारतीय सघ के समान स्वतन्त्रता दी जावे।
- (ङ) सत्ता का हस्तान्तरण ('Transfer') ब्रिटिश सरकार और संविधान सभा के मध्य होने वाली एक सधि द्वारा हो जिसके हितों की रक्षा का समुचित प्रबन्ध हो।
- (४) युद्ध काल में ब्रिटिश सरकार भारत की सुरक्षा के लिए उत्तरदायी होगी, इस दायित्व की पूर्ति में भारतीय नेताओं और जनता का ठीक-ठीक सहयोग प्राप्त होना चाहिये।

क्रिप्स-योजना अस्वीकृति—श्री क्रिप्स ने भारतीय नेताओं से एक लम्बी बात-चीत की परन्तु उनके प्रस्ताव कांग्रेस और दूसरे राजनीतिक दलों को मजूर नहीं हुए। गांधीजी ने इन प्रस्तावों को प्रश्न टालने का एक ढग (Post dated cheque) बताया। कांग्रेस ने इन प्रस्तावों पर निम्न दलीलें दी—

(१) भारतीय राज्यों के प्रतिनिधि राजाओं द्वारा भेजे हुए न होकर जनता द्वारा निर्वाचित हो। (२) प्रान्तों को संघ से अलग होने का अधिकार देने का अर्थ

है भारत को खंडित करना यानी पाकिस्तान की मांग स्वीकार करना । (३) कांग्रेस तब तक देश से युद्ध में भाग लेने के लिये नहीं कह सकती जब तक कि भारत को स्वशासन न मिले । स्वतंत्र भारत के नागरिक ही स्वतंत्रता की रक्षा के निमित्त बलिदान हो सकते हैं । एक पराधीन देश संग्रार की स्वतंत्रता के लिए युद्ध में सम्मिलित हो, यह एक मजाक जैसा है । कांग्रेस ने मांग की कि वाइसराय की स्थिति औपचारिक सम्राट जैसी हो तथा परिषद के सदस्यों को मंत्री की स्थिति प्रदान की जाये ।

सरकार इन प्रस्तावों को मानने के लिए बिल्कुल भी तैयार नहीं थी अतः चर्चा समाप्त हो गई और सर किप्स एकदम वापिस लौट गये । यह नाटक किस प्रयोजन से रचा गया था यह जाहिर नहीं हो सका, चाण्ड ब्रिटिश सरकार के मन में संयुक्त राष्ट्र अमेरिका पर यह प्रभाव डालने की बात हो कि उसकी कोशिश के बावजूद भी भारतीय नेता समझते के लिए तैयार नहीं हैं ।

सारे देश में एक बेचैनी फैल रही थी, जापान हमारे पूर्वो द्वार की चौखट पर बैठा हुआ घुरा रहा था और यह भय हो गया था कि वह किसी भी समय देश में घुस सकता है । डा० रवीन्द्रनाथ ठाकुर ने अपनी मृत्यु-शैया से जो विचार व्यक्त किये थे वे साकार होते से मालूम होते थे—

“भारत का चक्र किसी दिन अंग्रेजों को अपना भारतीय साम्राज्य छोड़ने के लिए विवश कर देगा । परन्तु वे किस प्रकार का भारत अपने पीछे छोड़कर जायेंगे, वह कौसी भयकर बर्बादी होगी ? जब उनके सैकड़ों वर्षों के शासन की धारा सूख जायेगी तो उनके पीछे भारत में कौसी कीचड़ और गन्दगी का ढेर रह जायगा ? एक समय मैंने यह आशा लगाई थी कि योग्य के हृदय से सम्यक्ता की धारा फूट कर बहेगी, परन्तु आज जबकि मैं इस मसार से विदा ले रहा हूँ, मेरी वह निष्ठा पूरी तरह समाप्त हो चुकी है ।”

सी० राजगोपालाचारी की सलाह—भारतीय राजनीति के भीष्म और बुजुर्ग नेता सी० राजगोपालाचारी ने कांग्रेस की इलाहाबाद बैठक में यह सलाह दी कि कांग्रेस को मुस्लिम लीग की पाकिस्तान की मांग स्वीकार करके उसके साथ एक संयुक्त राष्ट्रीय मोर्चे का निर्माण करना तथा अंग्रेजों के साथ असहयोग करना चाहिये । राजाजी की बात कांग्रेस ने नहीं मानी और वे इस प्रश्न पर कांग्रेस छोड़कर अलग हो गये ।

गांधीजी फिर से नेता—कांग्रेस जब चारों ओर से निराश हो गई और अपने रास्ते से हटकर हिंसा और युद्ध के गीतों में भी ब्रिटिश साम्राज्यवादियों को प्रसन्न करने में असफल हो गई तो वह पुनः उसी महान नेता की शरण में आई जो स्वाधीनता का मसीहा बनकर भारत का मार्ग-दर्शन हर संकट की घड़ी में कर रहा था । गांधीजी के लेखों का रस बदन गया और वे खुले आम असहयोग की चर्चा करने लगे । कांग्रेस ने गांधीजी को फिर से अधिनायक (Dictator) मान लिया तथा १४ जुलाई १९४२ को कांग्रेस कार्यसमिति ने एक प्रस्ताव द्वारा घोषणा कर दी कि यदि

तुरन्त भारत को स्वतंत्रता न दी गई तो शीघ्र ही भारत अपना अन्तिम स्वतंत्रता संग्राम छेड़ देगा।

७ और ८ अगस्त को बम्बई में कांग्रेस की बैठक हुई और ८ अगस्त को अन्त में असहयोग का प्रस्ताव स्वीकार कर लिया गया। गांधीजी ने स्वयं 'भारत छोड़ो' प्रस्ताव रखा था। उन्होंने भारत की जनता को "करो या मरो" (Do or Die) का नारा दिया। यह स्वतंत्रता की आखिरी लड़ाई थी और पूर्ण स्वराज्य या तो 'अंग्रेजो भारत छोड़ो' के व्यापक लक्ष्य को लेकर लड़ी गई प्रथम लड़ाई थी। गांधीजी चाहते थे कि मत्याग्रह के नियमानुसार भारत छोड़ो-प्रस्ताव वाइसराय को भेजा जाये, उस पर 'वर्चाएँ' हो तथा सरकार यदि अपना रुख न बदले तो लड़ा जाय।

गांधी जी की यह इच्छा पूरी न हो सकी और उन्हें इतना समय न मिला सका कि वे देश के सामने अपना कार्यक्रम रख सकते। सारे देश के भीतर ६ अगस्त को सवेरे ही बड़े से लेकर छोटे से छोटे कांग्रेस कार्यकर्ता को सरकार ने नजरबन्द कर लिया। गांधीजी को आगावा महल पूना में रखा गया। कार्यसमिति के सदस्यों को बिना कुछ बताये अहमद नगर के किले में नजरबन्द कर दिया तथा देश को उनके बारे में कोई सूचना नहीं दी।

आन्दोलन गांधीजी के वज्राय सरकार ने गुरु कर दिया, सारा देश क्रोध की आग में जलने लगा। चारों ओर से करो या मरो की पुकार आने लगी। १८५७ से भी भयंकर दृश्य देश में पैदा हो गया। भारत पागल हो गया था, उसने अंग्रेजी साम्राज्य को नष्ट करने में अपनी पूरी शक्ति उ डेल दी। यह कांग्रेस का आन्दोलन नहीं था, यह भारत की कोटि-कोटि जनता के जीवन-मरण का प्रश्न बन गया था और उसने बिना किसी सगठन, बिना किसी नेता तथा बिना किसी बाहरी मदद के इस युद्ध का संचालन किया। एक ओर सरकार का दमन चरम सीमा पर था, दूसरी ओर जनता का भीषण शोध था। सरकार ने जलियानवाला हत्याकांड की सैंकड़ों हजारों पुनरावृत्तियों की परन्तु जब सरकार की मशीनगने आग उगलती थी, भारत के जवान और बूढ़े उस आग में प्राणों का मोह छोड़कर कूद पड़ते थे।

बलिदान की यह कहानी बहुत रोमांचकारी है, इसका वर्णन करने के लिए कम से कम एक हजार पृष्ठों की आवश्यकता होगी जो यहाँ सम्भव नहीं है। इतना ही कह देना पर्याप्त होगा कि यह युद्ध भारत की आम जनता का युद्ध था, इससे दो वर्ग अलग रहे, एक थे कम्युनिस्ट और दूसरे थे रईस व जमींदार। देश की आजादी की लड़ाई में यही अवरोधक तत्व बने परन्तु देश उससे विचलित नहीं हुआ, गुमराह नहीं हुआ और उसने तनिक भी यह परवाह नहीं की कि महा-युद्ध पर राष्ट्रीय संग्राम का क्या प्रभाव होगा। उसे इतनी फुर्तत ही नहीं थी कि वह रूस और ब्रिटेन की आजादी की चिन्ता करे, वह अपनी आजादी के लिए जान की बाजी लगाकर अन्तिम प्रयत्न कर रहा था। मरता क्या न करता। भारत की आम जनता के बारे में दावा किया जा सकता है कि उसकी राजनीतिक समझ संसार के किसी भी देश की शिक्षित

जनता से कहीं अधिक है। उसने भली प्रकार समझ लिया था कि इस संघर्ष की विफलता का अर्थ है भीषण गुलामी लाचारी, अत्याचार और अपमान। अतः उसने अपनी पूरी शक्ति आन्दोलन में उड़ेल दी। जैनें ठसाठस भरी हुई थी और बात की वान में गोलियों के सामने निर्दोष जनता बिछ जाती थी उसका एक ही दोष था कि वह अपने लिए आत्म-निर्णय का अधिकार चाहती थी उसी आत्म-निर्णय का, जिसकी रक्षा के लिए रूस, ब्रिटेन और अमेरिका मुद्र लड़ रहे थे और भारत को भी अपनी पूँछ से बांधकर घसीटे जा रहे थे।

द्वैतपत्र और बापू का उपवास—सरकार ने एक द्वैत पत्र प्रकाशित करके कांग्रेस और गांधीजी पर यह आरोप लगाया कि उन्होंने देश में हिंसा और बर्बादी का प्रोत्साहन दिया है और वे इसके लिए जिम्मेदार हैं। गांधीजी ने वाइसराय के साथ पत्र-व्यवहार करके अपनी स्थिति साफ करनी चाही परन्तु सरकार मूर्खतापूर्ण बानें करती रही। इस पर गांधीजी ने यह जाहिर कर दिया कि अहिंसा पर अपना विश्वास प्रगट करने के लिए मैं २१ दिन का पूर्ण उपवास करूँगा। उपवास ६ फरवरी १९४३ को आरम्भ हुआ।

मकट की वे घटिया देश के लिए एक नई मुसीबत का पैगाम बनकर आई, परन्तु इससे आन्दोलन बहुत तीव्र हो गया। सरकार ने उपवास के दौरान में गांधीजी को पूरी आजादी दे दी कि वे डाक्टरों और मरिधियों से मिल सकें। ७३ वर्ष की आयु में बापू अपने दुर्बल शरीर से उपवास करेंगे वह भी २१ दिन लम्बा, यह एक कष्टदायक समाचार था देश केचैन हो गया। जब यह समाचार जेलों के सीखचों के पीछे पिंजरो में बन्द हम लोगों को मिला तो बबमी और लाचारी से हमारी क्या स्थिति हुई यह कहने में नहीं आ सकती उसका एक ही उपाय हमारे पास था कि जेलों में पड़े हुए लाखों लोग बापू के साथ उपवास रखकर सरकार को परेशान करें, परन्तु इसके लिए बापू का मूल आदेश था कि दूसरा कोई भी उपवास न करे। फिर भी हम में से कुछ ऐसे निकले ही जिन्होंने बापू के प्रेम के कारण ही बापू के आदेश का उल्लंघन किया।

किसी तरह ईश्वर की कृपा से मकट की वे घटिया कुमंगतापूर्वक पार हो गयी। गांधीजी के अज्ञान से प्रभावित होकर वाइसराय की कार्यकारिणी परिषद् के सदस्य सर्वे थी होभी मोदी, एम० एम० अरो और नलिनीरजन सरकार ने सरकार से असहयोग करने अपने पदों को छोड़ दिया। इससे भारत में बहुत सन्तोष हुआ।

यहाँ यह कहना उचित होगा कि जब बापू ने १४ अगस्त के पत्र में वाइसराय की घोषणा का प्रतिवाद किया तभी उनसे निजी सचिव थॉमस महादेव भाई देसाई सम्पर्क गये कि वाइसराय नहीं मानेगा और बापू अवश्य उपवास करेंगे। इस विचार ने उनके मस्तिष्क का एक दम दबोच लिया और वे १५ अगस्त १९४२ के दिन दिना एक दिन भी बीमार रह चन्द क्षणों में मर गये। बापू का यह उपवास इतना दर्दनाक था कि उनकी धर्म पत्नी राष्ट्र माता कम्लूबा उससे थक गई और

१९४४ के आरम्भ में, जब उन्हें फिर ऐसे लक्षण दिखाई पड़े कि कहीं बापू उपवास न कर दें, तभी वे चटिया से लग गई और आखिर २२ फरवरी १९४४ को वे भी मर गयीं। इन दोनों महावीरों की समाधिया आज भी आगा खा महल के आगन में भारतीय स्वाधीनता के यज्ञ में पड़ी हुई दो महान आहुतियों की याद दिलाती हैं और बरबस हसारा सिर उनके सामने झुक जाता है तथा हमारे मन में एक ही प्रार्थना उठती है कि हम उस ज्योति शिखा को प्रज्वलित रख सकें जो उन्होंने अपने जीवन में जलाई तथा इस प्यारे भारत देश के निर्माण एवं रक्षण के लिए अपना सर्वस्व लुटाने के लिए हर क्षण तैयार रह सकें।

गांधीजी छूट गये—गांधीजी का स्वास्थ्य डा० सुशीला नायर की पूरी देख-भाल के बाद भी निरन्तर गिरता जा रहा था। इसी बीच उनकी स्थिति काफी खराब हो गई। सरकार नहीं चाहती थी कि गांधीजी जेल में मरें क्योंकि वह जानती थी गांधीजी ने जिस तूफान को मजबूती से रोके रखा है वह उनकी मृत्यु पर फूट पड़ेगा तथा वह हिन्दुस्तान में एक क्षण भी न टिक सकेगी। वह भारत के लोगों को वह अवसर नहीं देना चाहती थी। अतः उसने मई १९४४ में गांधीजी को छोड़ दिया। जेल से छूटने पर गांधीजी आन्दोलन के बारे में चिन्तित रहे परन्तु लाड वेवल का रुख बहुत बड़ा था और वे भारत छोड़ो आन्दोलन वापिस लेने पर बल दे रहे थे। गांधीजी ने कह दिया कि वे अकेले कुछ नहीं कर सकते थे कांग्रेस कार्यसमिति से मिल कर ही वे कुछ कह सकते थे परन्तु वाइसराय लार्ड वेवल कार्य समिति के सदस्यों को छोड़ने के लिए तैयार नहीं थे अतः मामला ज्यों का त्यों रहा।

चर्चा, विभाजन और स्वराज्य (१९४५ से १९४७)

गांधी-जिन्ना भेंट—१९४४ के अगस्त में सेवाग्राम लौटने पर बापू ने चर्चा के लिए सी० राजगोपालाचारी को बुलाया उस समय श्री भूलाभाई देसाई और श्रीमती सरोजिनी नायडू भी वहाँ आ गये थे। राजाजी ने गांधीजी को इस बात के लिए तैयार कर लिया कि मुस्लिम लीग के अध्यक्ष मुहम्मद अली जिन्ना के सामने यह प्रस्ताव रखा जाय कि यदि वे स्वतंत्रता के मामले में कांग्रेस का साथ दें तो कांग्रेस इस बात के लिए तैयार हो जायगी कि मुस्लिम बहुमत वाले प्रान्तों में स्वतंत्रता के बाद लोक-निर्णय (Plebiscite) करा लिया जाए और यदि लोक निर्णय पाकिस्तान के पक्ष में हो तो उसकी स्थापना कर दी जाय।

श्री राजाजी ने यह प्रस्ताव रखा और गांधीजी स्वयं जिन्ना साहब के मकान पर जाकर उनसे मिले और हर प्रकार से अपने प्रेम का परिचय दिया परन्तु वे तो उस से मम भी नहीं हुए और वही पुराना राग बलापते रहे कि बिना लोक निर्णय के ही पाकिस्तान बनाया जाय। यह बात गांधीजी को नहीं जची और इस प्रकार यह बातचीत असफल हो गयी।

शिमला सम्मेलन—लार्ड वेवेल जब वाइसराय बनकर भारत आये तो उन्होंने सबसे पहला काम गांधीजी को जेल से छोड़ने का किया। ब्रिटिश सरकार के सामने युद्ध समाप्त होने के पश्चात् ब्रिटिश संसद के चुनाव आ रहे थे। श्री चर्चिल चाहते थे कि भारत के प्रश्न पर उससे पहले कुछ निर्णय हो जाये तो उनकी स्थिति अपने चुनावों में ठीक रहेगी। अतः उन्होंने वाइसराय लार्ड वेवेल को चर्चा के लिए लन्दन बुलाया। वहाँ में लौटने पर १४ जून १९४५ को लार्ड वेवेल ने रेडियो से एक योजना देश के सामने रखी, ठीक उन्ही दिन वैसे ही घोषणा भारत भरी श्री एमरी ने ब्रिटिश लोक-सभा में की।

इस योजना पर विचार और चर्चा के लिए सरकार ने १६ जून १९४५ को कांग्रेस कार्य समिति के सदस्यों को छोड़ दिया। योजना पर चर्चा करने के लिए वाइसराय ने २५ जून को शिमला में एक सम्मेलन बुलाया जिसमें सरकार ने वही नीति बरती कि उसने राष्ट्रवादी और प्रतिक्रियावादी सभी दलों के नेताओं को आमंत्रित किया क्योंकि उसे मालूम था कि इस प्रकार के किसी भी सम्मेलन में अड़ंगा लगाने के लिये प्रतिक्रियावादी शक्तियों की उपस्थिति अनिवार्य है।

शिमला-सम्मेलन तो एक ढोंग था, आखिर मुस्लिम लीग ने पाकिस्तान की रट नहीं छोड़ी और कांग्रेस उसे स्वीकार नहीं कर सकी। सम्मेलन असफल रहा तथा देश के नेता शिमला से निराश होकर लौटे, अभी तक ऐसे प्रत्येक सम्मेलन का यही परिणाम हुआ था।

ब्रिटेन में श्रम-दल की जीत : भारत में चुनाव—जुलाई १९४५ के ब्रिटिश चुनावों में एडिवादी दल (Conservative Party) परास्त हो गया और श्रम-दल (Labour Party) विजयी हुआ। श्रमदल की सरकार बनते ही वाइसराय ने भारत में चुनावों की घोषणा की। साथ ही यह भी घोषणा की गई कि भारत में एक संविधान निर्मात्री परिषद् (Constituent Assembly) का संगठन किया जाएगा जो भारत के लिए नया संविधान बनायेगी। चुनाव की यह घोषणा कुछ ऐसे शब्दों में की गई थी जिसमें ऐसा लगता था मानो निर्वाचन परिणाम पर ब्रिटिश सरकार झगला कदम उठायेगी।

कांग्रेस ने चुनावों में भाग लेने की घोषणा कर दी तथा कहा कि वह अपने ८ अगस्त १९४२ के “भारत छोड़ो” प्रस्ताव पर डटी हुई है और उन्ही लक्ष्य की सिद्धि के निमित्त चुनाव लड़ रही है। कांग्रेस चुनाव में भारी बहुमत प्राप्त करने में सफल हुई। उसे अब करोड़ नव्वे लाख मत प्राप्त हुए इसका अर्थ यह है कि मतदाताओं का विशाल बहुमत “भारत छोड़ो” प्रस्ताव का अनुमोदन कर रहा था। परन्तु मुस्लिम मतों में से उसे बकब ५ लाख ही मिले जब कि लीग को १५ लाख। इन चुनावों में दो परिणाम स्पष्ट रूप से नज़र आने लगे कि—(१) भारत की जनता स्वाधीनता चाहती है, और (२) भारत के मुसलमान पाकिस्तान चाहते हैं।

चुनाव के परिणामस्वरूप पञ्जाब में यूनिवर्सिटि दल का मंत्रिमंडल बना, मिथ

और बंगाल में मुस्लिम लोग का तथा गेप प्रान्तों में कांग्रेस का । यह उल्लेखनीय है कि इस बार कांग्रेस को सीमाप्रान्त में भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ था । यह प्रसिद्ध राष्ट्रीय नेता खान अब्दुल गफ्फारखान का प्रभाव था ।

आजाद हिन्द फौज और नौसैनिक विद्रोह—इस बीच दो बड़ी घटनाएँ हुईं । भारत के प्रसिद्ध वीर नेता और हृदय सञ्जाट श्री सुभाषचन्द्र बोस ने जापान में २१ अक्टूबर १९४३ को भारत के एक दूसरे क्रान्तिकारी नेता श्री रासबिहारी घोष के नेतृत्व में संगठित आजाद-हिन्द फौज का पुनर्गठन किया । ७ जनवरी १९४४ को इसका कार्यालय रतून में आ गया । इस फौज में १० हजार सिपाही थे । जापान की पराजय के साथ आजाद-हिन्द फौज भी पराजित हुई । श्री सुभाष बाबू एक हवाई उड़ान में दिवंगत हो गये और ब्रिटिश सरकार आजाद-हिन्द फौज के भारतीय सैनिकों को पकड़कर भारत में ले आई, इन पर उसने सुली घदालत में मुकदमे चलाये । श्री जवाहरलाल नेहरू ने स्थिति को ताड़ लिया और वे तुरन्त वकील का चोगा पहनकर लाल किले में होने वाले उस मुकदमे की परीची के लिए खड़े हो गये । कांग्रेस ने श्री भूलाभाई देसाई को इसका जिम्मा सौंपा । आजाद हिन्द फौज के संगठन ने देश की राजनीति को बहुत अधिक प्रभावित किया । सब भारतीय सेनाएँ इस उदाहरण से विद्रोही हो गईं । स्वयं सरकार यह समझ गई और उसने भारतीय सेना पर विश्वास करना छोड़ दिया । इससे अंग्रेजी सरकार के पावों के नीचे की जमीन खिसक गई और भारत की जनता की राष्ट्रीयता बहुत उन्नत एवं आक्रामक हो गई ।

इसी समय एक दूसरी महान घटना यह हुई कि ११ फरवरी १९४६ में बम्बई में "तलवार" नामक जहाज के भारतीय प्रशिक्षार्थियों को गोरे कमांडर किंग ने कुत्ते का बच्चा, कुली का बच्चा आदि अनेक अपमानजनक शब्द कहे । १८ फरवरी को उन्हें बहुत खराब नाश्ता मिला । इस पर उन्होंने हड़ताल कर दी तथा १९ फरवरी को सारी नौसेना के भारतीय सैनिकों व अधिकारियों ने हड़ताल कर दी, इसमें १२० जहाजों के लगभग २० हजार नौ-सैनिक शामिल हुए । जहाजों पर तिरंगा झंडा लहरा दिया गया । अगले दिन बम्बई की सड़कों पर हड़तालियों ने जुलूस निकाला । २१, २२ फरवरी को स्थिति भयंकर हो गई और दोनों ओर मशरूम युद्ध चालू हो गया । कराची में भयंकर युद्ध हुआ । अन्त में सरदार पटेल बीच में पड़े और उन्होंने सम्मानपूर्वक मामले को निपटवाया ।

इस सब ने अंग्रेजी सरकार को घबड़ाहट में डाल दिया । एक बात बहुत साफ थी कि अंग्रेज लोग अंग्रेजी सैनिकों के बूते पर भारत में शासन नहीं कर सकते थे । भारतीय सेनाएँ ही उनकी वास्तविक शक्ति थी । जिस समय कांग्रेस देश में स्वतंत्रता का सघर्ष कर रही थी, सुभाष बाबू ने अंग्रेज की इस शक्ति में बाहुरद लगाया । फौजें बिगड़ गईं और अंग्रेज का बात करने का ढंग बदल गया क्योंकि वे लोग सैनिक भाषा अधिक भली प्रकार समझते थे ।

केबिनेट-मिशन—सैनिक विद्रोह ने रातों-रात अंग्रेज सरकार की नींद लन्दन

में हराम कर दी। १८ फरवरी को विद्रोह हुआ और १९ फरवरी को ब्रिटिश प्रधान मंत्री श्री एटली ने ब्रिटिश संसद में घोषणा की कि शीघ्र ही वे एक कैबिनेट मिशन भारत भेज रहे हैं जो भारत के प्रश्न को हल करेगा तथा "भारतीय नेताओं के साथ मिलकर भारत में पूर्ण-स्वराज्य की स्थापना की दिशा में" काम करेगा।

यह मिशन मार्च १९४६ में भारत आया, इसमें भारत मन्त्री लार्ड पैथिक लॉरेस, बोर्ड आफ ट्रेड के अध्यक्ष सर स्टेफर्ड क्रिप्स तथा लार्ड एडमिराल्टी अगेवर्जेंडर, ये तीन सदस्य थे। इस मिशन की चर्चाओं का विस्तृत वर्णन हम सांविधानिक विकास के सदर्भ में अगले खण्ड में करेंगे। यहाँ इतना कहना पर्याप्त होगा कि इस मिशन के आने पर अंग्रेज सरकार और कांग्रेस दोनों ही लीग की दिठाल्टी के बावजूद भारत के प्रश्न को हल करने पर तुल गये थे। हम तो निकला पर बटवारे की शर्त पर, कांग्रेस ने जब यह देखा कि उसे पाकिस्तान या पराधीनता में से किसी एक को चुनना है तो वह पाकिस्तान की मांग को स्वीकार करने के लिए तैयार हो गई और आखिरकार १५ अगस्त १९४७ को स्वतन्त्रता का पर्व बहुत प्रतीक्षा और बलिदान के पश्चात् आ ही गया।

अन्तरिम सरकार की स्थापना—कैबिनेट मिशन योजना के आधार पर २ सितम्बर १९४६ को एक अन्तरिम सरकार की स्थापना की गई। प्रारम्भ में इसमें केवल कांग्रेस के ही सदस्य थे, बाद में २६ अक्तूबर को लीग के पांच प्रतिनिधि भी इसमें शामिल हो गये। इसी बीच में लीग सीधी कार्यवाही शुरू करके देश में साम्प्रदायिक दंगों को जन्म दे चुकी थी। अन्तरिम सरकार के उपाध्यक्ष श्री जवाहरलाल नेहरू थे।

संविधान निर्मात्री परिषद्—योजना के अनुसार प्रांतीय विधान सभाओं ने कुछ प्रतिनिधियों का चुनाव किया तथा ये प्रतिनिधि ६ दिसम्बर १९४६ को दिल्ली में संविधान निर्मात्री परिषद् के रूप में संगठित हुए। इसकी प्रारम्भिक अध्यक्षता वयोवृद्ध राजनीतिज्ञ श्री मन्मथलाल बनर्जी ने की और उसी समय डा० राजेन्द्रप्रसाद को परिषद् का स्थायी अध्यक्ष निर्वाचित कर लिया गया। डा० राजेन्द्रप्रसाद ने इस अधिवेशन का उद्घाटन करते हुए कहा था कि यह परिषद् एक प्रभुता सम्पन्न संस्था है। श्री जवाहरलाल नेहरू ने कहा था कि अब कोई शक्ति हम भारत का संविधान बनाने से नहीं रोक सकती।

भारत - विभाजन की घोषणा—ब्रिटिश सरकार बहुत तेजी के साथ भारत को छोड़कर भाग जाना चाहती थी। उसने लार्ड बेवेल को वापिस बुला लिया और राजघराने के उदार व्यक्ति लार्ड माउन्टबेटन को वाइसराय बनाकर भारत भेज दिया। उन्होंने ३ जून को घोषणा कर दी कि भारत का विभाजन होगा तथा भारत को स्वतन्त्रता दे दी जायेगी। कांग्रेस आखिरकार झुक गई और गांधीजी का हृदय बहुत दुखी हुआ परन्तु विभाजन का यह निर्णय नियति का विधान बन कर हमारे ऊपर सवार हो गया तथा हम उसका प्रतिरोध न कर सकें।

१५ अगस्त १९४७—भारत की स्वतंत्रता का यह पुनीत दिन इतिहास में अमर रहेगा, यदि हम अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा रक्त से भी अधिक अपने माथे के पसीने से कर सकें तो ।

इस दिन हम न भूलें भारतीय स्वाधीनता के सबल प्रहरी महर्षि अरविन्द को, जिनका जन्म-दिन इसी दिन पड़ता है, तथा उस मेधावी महापुरुष श्री महादेवभाई देसाई को जिसने गांधी जी हमारा नेतृत्व करने में शक्ति और सामर्थ्य प्रदान की और जो १९४२ में इसी दिन भारतीय स्वाधीनता की वलि वेदी पर क्रूर आगालों महल की जेल के सीखचो के पीछे चुपचाप शहीद हो गया था ।

हम यह भी न भूलें कि जब यह पावन दिवस आया तब हमारे राष्ट्रपिता और स्वातंत्र्य समर के अमर नायक बापू हमारे बीच में न थे, वे अपनी प्यासी आँखों से लालकिले की प्राचीरों में तिरंगे राष्ट्रध्वज की उठती हुई, उगती हुई झाँकी न देख सके । शान्ति का वह मसीहा उस घड़ी में साम्प्रदायिक भाग में झुनसी हुई नोमाखाली के कलेजे पर कहरा का मरहम लगा रहा था, नये पाव एकाकी वह ऋषि ग्रहिसा की साधना कर रहा था ।

भारतीय राजनीति पर महात्मागांधी का प्रभाव

ऐसे व्यक्ति के लिए जो भारत में भारतीय प्रजा के निकट सम्पर्क में न रहा हो महात्माजी के आश्चर्यजनक प्रभाव को समझना प्रायः असम्भव है । उन्होंने मध्यम वर्ग के हृदय में देश भक्ति की भावना को उत्कट बना दिया तथा सबसे बड़ी बात यह थी कि भारतीय राष्ट्रीयता को वे जनता के हृदय तक ले गये । गांधीजी जिस समय भारतीय राजनीति में घुसे उस समय तक कांग्रेस एक प्रेसर-ग्रुप (दबाव डालने वाला दल) के रूप में काम कर रही थी । उन दिनों वह बातचीत, प्रस्ताव आदि के साधनों को लेकर काम करती थी । उस जमाने में कांग्रेस पूर्णतया चन्द शिक्षित लोगों तक सीमित थी । महात्मा गांधी ने भारत के ग्राम से पढ़े लिखे मजदूर, किसानों, दुकानदारों और माध्याम नागरिकों में राजनीतिक चेतना और राष्ट्रीय भावना भर दी तथा कांग्रेस को एक लोकतंत्रीय जन-संगठन बना दिया ।

गांधीजी ने कांग्रेस में प्रवेश करते ही उसके विधान में क्रान्तिकारी परिवर्तन करा दिया । उसकी सदस्यता का आधार विस्तृत कर दिया गया, जिसमें मध्यम वर्ग के साथ ही किसान-मजदूर भी शामिल हो गये । गांधीजी ने कांग्रेस को निष्क्रिय से एक सक्रिय संगठन बना दिया । उस सक्रियता का आधार हिंसा न होकर शान्ति था तथा शान्ति के बावजूद भी गांधीजी ने अन्याय और अत्याचार को चुपचाप सहन करने के खिलाफ आवाज उठाई । एक ओर वे यह मानते थे कि हम राजनीति में वैधानिक और शान्तिमय उपायों को काम में ले, दूसरी ओर उनकी मान्यता थी अन्याय को तिल भर भी सहन न किया जाए ।

खुली राजनीति—गांधीजी ने भारतीय राजनीति को आदि से अन्त तक

परिवर्तित कर डाँसा। उन जैसा निर्भय पुरुष स्वामी विवेकानन्द के सिवाय दूसरा कोई नहीं हुआ। उन्होंने राष्ट्र को भी निर्भय बनाया। उन्होंने हम सिखाया कि राजनीति नाली का गन्दा पानी नहीं है बरन् वह पवित्र गंगाजल है। उसमें डरने, छिपने और गुप्त ढंग से काम करने की कोई आवश्यकता नहीं है। राजनीति को गांधीजी ने सत्य के आधारों पर खड़ा किया और लोकतन्त्र की आत्मा को पहचान कर उन्होंने विचार परिवर्तन का मार्ग चुना विरोधी के विरुद्ध हिंसात्मक शक्ति प्रयोग करने का रास्ता नहीं। उन्होंने एक ओर घम को मानवीय आधारों पर प्रतिष्ठित करके उसमें साम्प्रदायिक संकीर्णता का दल निकालने की चपटा की दूसरी ओर राजनीति में से कूटनीति निकाल कर उसका आध्यात्मिक आधारों पर प्रतिष्ठित किया। भारतीय राजनीति को गांधीजी ने आतंक और डकैती से ऊपर उठाकर खुलकर खला जाने वाला एक खल बना दिया। उन्होंने देश का ग्राम आदमी की राष्ट्रीय भावना को चुनौती देकर उसे जाग्रत और प्रखर बना दिया। देश के लिए कष्ट उठाना, जल जाना और मर जाना गांधी ने ग्राम जनता को सिखाकर उसे ऐसे विशाल और बली साम्राज्य का विलास खड़ा कर दिया जो अस्त्र-बल पर शायद सौ साल तक भी हमारी छाती पर से नहीं हट सकता था।

रचनात्मक कार्य—गांधीजी ने हम विदेशी शासन के खिलाफ ही खड़ा नहीं किया उन्होंने केवल अंग्रेजी शासन के मिथ्याचार के विरुद्ध ही अन्तर्धान और सत्याग्रह किया हाँ वैसा नहीं है उन्होंने हमें हर बुराई से लड़ने के लिए ललकारा, वे स्वयं अपने समाज के दोषों के विरुद्ध भी लड़े उनसे असहयोग किया उनके विरुद्ध भी सत्याग्रह और अन्तर्धान उठाए। गांधीजी एक योग्य सेनानी थे युद्ध के मैदान में उनके दो नारे थे—एक तो यह कि बुराई के साथ असहयोग करो चाहे वह बुराई विदेशी शासन के रूप में प्रगट हो अग्रगण्य के रूप में या साम्प्रदायिकता के रूप में। उनका दूसरा नारा यह था कि भलाई की शक्तियों को रचनात्मक कार्यों द्वारा पुष्ट करते चलो। एक ओर वे विदेशी वस्त्र की होली जलवाते थे, दूसरी ओर वस्त्र की पूर्ति के लिए चर्खा चलवाते थे। गांधीजी एक विध्वसात्मक राजनीतिज्ञ नहीं थे उनकी दृष्टि एकदम रचनात्मक या विधायक थी।

अहिंसा—भारतीय राजनीति को गांधीजी की सबसे बड़ी देन यह है कि उन्होंने राजनीतिक निर्णय करते समय गुस्सा छोड़कर शान्त रहने का मंत्र हमें दिया। राजनीति का प्रभाव कोटि कोटि जनता के जीवन पर पड़ता है अतः उसमें हमको बहुत अधिक शान्त और स्थिर मस्तिष्क तथा साफ दिल से निर्णय करने चाहिए। गांधीजी जानते थे कि राजनीति में यदि कुछ बहुत घृणित और घिनौनी बात है जिसके बुरे परिणाम ग्राम जनता को उठाने पड़ते ह, वह है राजनीतिज्ञों के बीच का पारस्परिक वैमनस्य और व्यक्तिगत राग द्वेष। उन्होंने व्यक्तिगत कड़वाहट पैदा किए बिना राजनीति में भाग लेने का और विरोधी के साथ भी व्यक्तिगत जीवन में तथा सांस्कृतिक प्रदर्शन में प्रेम के निवाहने का आदर्श उदाहरण हमारी आँखों के सामने

रखा। श्री जवाहरलालजी ने भारत के अहिंसात्मक संघर्ष का वर्णन इन शब्दों में बहुत सुन्दर ढंग से किया है कांग्रेस १९२० से ही एक वैधानिक राजनीतिक दल से बहुत कुछ अधिक थी, और स्पष्टतः या अस्पष्टतः इसके चारों ओर क्रान्तिकारी वातावरण रहता था जिसके कारण प्रायः इसे गैरकानूनी घोषित कर दिया जाता था। वह इस कारण कम क्रान्तिकारी नहीं मानी जा सकती कि उसकी कार्यवाही हिंसा, कपट और पट्टयन्त्र से, जो प्रायः क्रान्तिकारी नामों के अनिवार्य अंग माने जाते हैं, सम्बन्धित नहीं थी। वह कार्यवाही सही थी या गलत और प्रभावशाली थी या नहीं यह बात विवादास्पद हो सकती है परन्तु यह स्पष्ट है कि उसमें उच्चकोटि का शान्तिपूर्ण साहस और सहमशीलता निहित थी। केवल अपने विचार के आग्रह (सत्याग्रह) पर जीवन की प्रत्येक वस्तु को बलिदान कर देने तथा इस प्रकार दिनों महीनों और वर्षों तक क़ुर्बानी करते रहने की अपेक्षा क्षणिक हिंसक जोश में जान भी दे डालना, शायद आसान है। इस कसौटी पर कहीं भी बहुत कम लोग खरे उतर सकते हैं, परन्तु यह आश्चर्यजनक बात है कि भारत में बहुत लोग इस कसौटी में सफल रहे हैं।”+

हृदय-परिवर्तन—गांधीजी बहुत कुशल राजनीतिज्ञ थे इसका प्रमाण यह है कि उन्होंने कभी भी किसी की मुसीबत का लाभ नहीं उठाया। वे स्वयं कपट सहते रहे परन्तु विरोधी को लेश मात्र भी कपट नहीं देना चाहते। हो सकता है कि कुछ लोग इसे राजनीति न कह कर महात्मापन कहे, परन्तु हमारा विश्वास है कि सच्ची राजनीति यही है और यदि हम संसार की शांति और उसमें लोकतन्त्र की स्थापना तथा सफलता का स्वप्न देखते हैं तो हम सिर जोड़ने के बजाय सिर बदलने की कला सीखनी होगी दिल तोड़ने के स्थान पर दिल जोड़ने की विद्या सीखनी पड़ेगी।

जन-सम्पर्क—गांधीजी ने भारत के राजनीतिज्ञों को आराम कुर्सी से उठाकर खड़ा कर दिया और उन्हें आम जनता के पास सम्पर्क स्थापित करने, उसकी स्थिति व आवश्यकता जानने तथा उसके साथ अपने आपको आत्मसात करने के लिए भेजा। श्री जवाहरलाल नेहरू ने इस बारे में लिखा है—“गांधीजी विलक्षण भारतीय हैं, वे राजनीति से दूर हटकर चुपचाप बैठ जाने के घोर विरोधी हैं। वे शक्ति व सक्रियता में दानव सरीखे हैं वे व्यस्ततावादी हैं तथा वे केवल अपने आपको ही नहीं, दूसरों को भी संचालित करते हैं। उन्होंने हमें देहाती में भेजा तथा हमारे देहात सक्रियता के नम मंत्र के अगणित सन्देशवाहकों के कार्यों से गुज़ उठे। किसान को उन्होंने हिला डाला और वह अपने तटस्थ घोड़े में से बाहर निकला। इन यात्राओं के द्वारा हमने अपने भारतीय अर्थशास्त्र को पुस्तकों तथा विद्वत्तापूर्ण व्याख्यानो की अपेक्षा कहीं अधिक समझा।”^१ इस प्रकार गांधीजी ने एक ऐसे नेतृत्व का देश में निर्माण किया जो भारतीय दशाग्रों से परिचित हुआ और जिसने इस देश के दुःख-दर्द को समझा,

+ The Discovery of India, 1917, pp 30~.

\$ The Discovery of India, 1947, pp 302

महसूस किया और जो उससे बेचैन हुआ। दुनिया की राजनीति में सब जगह राजनीतिक नेता जनता से अलग ऊँचा जीवन-स्तर रखते हैं। गांधी आया और भारत के आम देहाती आदमी के साथ एकाकार हो गया। उसने महात्मापन के लिए नहीं वरन् भारत के साथ एकाकार होने के लिए लंगोटी बांध ली, पाखाना साफ किया, चर्खा चलाया और सबके साथ की और यह सब उसने भारत के देहाती से लेकर बकिधम ५११
महल तक किया। वह बड़े नगरों की ऊँची अट्टालिकाओं में नहीं रहा, मुद्दर देहात के फच्चे भोपड़ों में उसने बसेरा किया, वह प्रथम श्रेणी और वातानुकूलित रेल-डिब्बों में नहीं चला, उसने हमेशा तीसरे दर्जे के डिब्बे में यात्रा की।

इन सब कामों से गांधीजी ने भारतीय राजनीति को नया मोड़ दिया। इसका अर्थ यह था कि नेता जनता का अफसर नहीं सेवक होता है, शोषक नहीं मित होता है तथा वह आम जनता के जैसे स्तर पर जीवन जीता है। यह था गांधीजी का समाजवाद। हम इस कसौटी पर कितने खरे उतरते हैं यह कमीटी हम स्वयं ही अपने ऊपर लागू करें।

‘मेरा भारत’—गांधीजी ने भारतीय राजनीति के सामन नय निर्माणकारी लक्ष्य रखा—“मैं ऐसे भारत के लिए काम करूँगा जिसमें, जो आज सबसे अधिक निर्धन है, वे भी यह महसूस करेंगे कि भारत उनका देश है जिसमें निर्माण में उनका प्रभावशाली पक्ष है उस भारत के लिए जिसमें सब जातियाँ प्रमत्त रहेंगी उस भारत के लिए जिसमें जनता के बीच ऊँच-नीच का भेदभाव नहीं होगा। ऐसे भारत में छद्माछूत या नशील पैय और पदार्थों के अभिशाप के लिए कोई स्थान नहीं होगा तथा स्त्रियाँ पुरुषों के समान अधिकार भोगेंगी। मेरे स्वप्न का भारत ऐसा है।”

राष्ट्र-जागरण—सर परसीवल प्रिफिथम ने ‘माइन्ड इण्डिया’ में लिखा है कि जब वे (सर प्रिफिथम) पहली बार १९२२ में भारत आये उस भारत की देहाती जनता केवल यह जानती थी कि वह अमुक गाँव या जाति की सदस्य है परन्तु दूसरे महामुद्र के समय तक गांधी ने सारी स्थिति बदल डाली। मुसलमान और अछूत भी फार्मों के साथ विरोध के बावजूद इस बात पर कटिबद्ध थे कि भारत स्वतन्त्र होना ही चाहिए। गांधी के प्रयत्न से भारतीय राष्ट्रीयता वास्तविक बन गई और राष्ट्रवाद का विचार लोगों के मन में सर्वोपरि हो गया।

भारतीय राजनीति को गांधीजी ने पूरे २५ वर्ष तक अपने रण में रखा और उसी का परिणाम यह है कि जब तब गांधी युग के कार्यकर्ता और नेता मौजूद हैं, देश हिमा, रक्तपात, घृणा और घानक-विग्रह के मार्ग पर यथासम्भव नहीं जायगा।

विकेन्द्रित समाज राज्य और अर्थ-व्यवस्था की व्यवस्था के विचार भी गांधीजी ने भारतीय राजनीति को दिये हैं, उनका उन्मेष भी यथासमय किया जायगा। कुल मिलाकर गांधी ने भारतीय राजनीति को एक नैतिक क्रान्ति की ओर उन्मुख कर दिया जिसमें न दबने के लिए स्थान है न दबाने के लिए। आज तो हम शायद गांधीजी को भूलते जा रहे हैं शायद ठोकर खाकर उन्हें फिर से याद करन

लग जायें।

भारतीय राजनीति में हिंसक क्रांति के तत्व

मिले सब भारत सन्तान, एक तान मन प्राण, गाओ भारतेर यश गान;

भारत भूमि र तुल्य आछे कौन स्थान ? कौन आदि हिमादि ममान ?

होक भारतेर जय, जय भारतेर जय, गाओ भारतेर जय ।

कि भय, कि भय, गाओ भारतेर जय ॥

यह गीत बंगाल के हिन्दू नेताओं में १८६७ के चैत्र मास में श्री सत्येन्द्रनाथ ठाकुर ने गाया था। इससे यह बात जाहिर होती है कि उस समय बंगाल के कवि बंग का नहीं, भारत का यश गान कर रहे थे। भारत में सबसे पहले बंगाल में भारतीय राष्ट्रीयता का उदय हुआ क्योंकि बंगाल ने ही अंग्रेजों के शासन का दबाव सबसे अधिक अनुभव किया था। बंगाल लम्बे समय से शक्ति का उपासक रहा है अतः उसकी नसों में गर्म खून खौलता है, वह शान्ति और अहिंसा को इतना नहीं समझ पाता जितना हिंसा को।

बंगाल में किस प्रकार शक्ति का आह्वान किया गया इसका एक उदाहरण यहाँ प्रस्तुत है। एक बंगाली पत्र ने एक बार लिखा—“मुट्ठी भर विदेशी डाकुओं का गिरोह भारत की सम्पत्ति लूटकर भारत के करोड़ों लोगों को बर्बाद कर रहा है। गुलामी की घनकी में पिसकर असंख्य लोगों की पसलियां टुकड़े-टुकड़े हो गई हैं। इस बात की बेहद कोशिश की जा रही है कि यह महान राष्ट्र अपनी गुलामी के परिणामस्वरूप अपनी भौतिक, बौद्धिक और शारीरिक शक्ति, अपनी सम्पत्ति, अपनी आत्म-निर्भरता और अपने दूसरे समस्त गुणों को छोड़कर भार होने वाला पशु बन जाये या बिल्कुल नष्ट ही हो जाय।” “क्या ऐसी स्थिति में शक्ति के बंगाली उपासक रक्त गिराने से घबड़ाये ? भारत में अंग्रेजों की सन्ध्या डेढ़ लाख से अधिक नहीं है और हर एक जिले में अंग्रेजों की कितनी कम संख्या है। यदि तुम अपने निर्णय में दृढ़ हो जाओ तो तुम एक ही दिन में अंग्रेजी शासन को समाप्त कर सकते हो। अपना जीवन दे डालो परन्तु उससे पहले एक जान ले लो। देवी की पूजा पूर्ण नहीं होगी, यदि तुम स्वतन्त्रता के मन्दिर में बिना शत्रु का रक्त गिराये ही अपने जीवन की बलि चढ़ा देते हो।”

हिंसक क्रांति के प्रणेता—भारत के इतिहास का अध्ययन करने पर हमें ज्ञात होता है कि बंगाल के बाद भारत में दो बड़ी जातिया-पूजाबी और मराठा-हिंसा में विश्वास रखती थी। इन तीनों ने मिलकर भारत में अंग्रेजों के खिलाफ एक हिंसक क्रांति का सूत्रपात किया। तथापि भारत में सशस्त्र-क्रान्ति का आरम्भ बहादुरी नेताओं अब्दुल्ला और शेरअली ने क्रमशः जस्टिस नॉरमन और भारत के तत्कालीन वाइसराय लार्ड मेयो की हत्या से किया। लार्ड मेयो की हत्या शेरअली ने ८ फरवरी १८७२ को उनके अण्डमन द्वीप के द्वारे के समय की। अंग्रेजों के प्रति क्रोध को प्रगट करने

की यह महान सशस्त्र चेष्टा थी।

भारत में हिंसक-त्रान्ति की संगठित चेष्टा वग-भग में शुरू हुई। इगवा गग-ठन आरम्भ में महर्षि अरविन्द के भाई श्री वारीन्द्र घोष और महर्षि विवेकानन्द के भाई श्री भूपेन्द्रनाथदत्त ने किया। यह एक विचित्र गमोम की दान है कि जिन माताओं की कोख में आध्यात्मिकता के दूत अरविन्द और विवेकानन्द का जन्म हुआ, उन्हीं ने भारत की सशस्त्र त्रान्ति के नेताओं को भी जन्म दिया।

सशस्त्र-त्रान्तिकारी अपनी निष्ठा में सग रहे। उन्होंने दो बार पूर्वी बंगाल के अत्याचारी गवर्नर मर वॉम फोर्ड पुलर को मारने की चेष्टा की। एक बार उनकी रेलगाड़ी पटरी से उतर गई और वे बालबाल बच गए। मुजफ्फरपुर में अत्याचारी किंग्सफोर्ड को दमन करने के लिए नियुक्त किया गया। उसे मारने के लिए जा पड़यन्त्र हुआ उसमें उसके वजाय ३० अप्रैल १९०८ को श्रीमती बेनेडी व उनकी पुत्री मारी गयी। किंग्सफोर्ड की हत्या के लिए श्री खुदीराम बोस और श्री प्रफुल्ल चाकी बंगाल से आये थे, इनमें से श्री चाकी ने तो आत्महत्या करली और श्री खुदीराम बोस को फासी दी गई। इन्हीं सहोदर खुदीराम बोस की फासी को लोकमान्य तिलक ने अपने अखबार 'केसरी' में जारगाही बढ़कर क्रोधा था जिसके कारण उन्हें छ. वर्ष की जेल की सजा मिली थी।

मुजफ्फरपुर पड़यन्त्र के बाद २ जून १९०८ को पुलिस ने कलकत्ता के मानिक-सहला में एक बम के कारखाने का पता लगाया। इस प्रसंग में श्री वारीन्द्र घोष और श्री अरविन्द घोष गिरफ्तार हुए। इस मामले में नरेन्द्र गोस्वामी नामक व्यक्ति मुख-बिर हो गया जिसे कन्हाईनाल और सरयन्द्र ने जेल में पिस्तौल भगाकर मार डाला। बाद में इन दोनों को फासी हो गई और शेष लोगों पर अलीपुर पड़यन्त्र के नाम से मुकदमा चलाया गया तथा उन्हें काले पानी की सजा मिली। इस मुकदमे के सरकारी वकील श्री आशुतोष विश्वास को २४ फरवरी १९०९ को मार डाला गया। श्री० एम० पी० को भी मार डाला गया। इसी बीच मद्रास के दो राष्ट्रीय कार्यकर्ताओं श्री चिदम्बरम् पिल्लै (जो श्री उदयशंकर भट्ट के उपन्यास 'शेष-अशेष' के एक प्रमुख पात्र हैं) तथा श्री मुकुन्दगुण्य शिव को काले पानी की सजा दी गई।

उधर महाराष्ट्र में भी सरकार का दमन बढ़ रहा था। ६ जून १९०९ को गणेश दामोदर सावरकर को 'लघु अभिनव भारत मेला' नामक काव्य-ग्रन्थ लिखने पर काले पानी की सजा दी गई। रैड हत्याकांड का वर्णन हमने पीछे लोकमान्य तिलक के प्रसंग में किया है, उस समय में ही सरकार श्री गणेश दामोदर सावरकर के भाई श्री विनायक दामोदर सावरकर (वीर सावरकर) और श्री श्यामजी कृष्ण वर्मा के पीछे पड़ी हुई थी। श्री श्यामजी कृष्ण वर्मा यह देखकर भारत से लन्दन चले गए। वहाँ उन्होंने इण्डिया होमरूल लीग बनाकर बहुत महत्वपूर्ण काम किया। श्री विनायक सावरकर पढ़ने के लिए लन्दन गए और वहाँ श्री श्यामजी कृष्ण वर्मा के सम्पर्क में आए। श्री वर्मा के एक शिष्य मदनलाल धीमरा ने १ जुलाई १९०९ को

सर कर्जन वाइली नामक एक अंग्रेज कर्मचारी को उसके भारतीय विद्यार्थियों के पीछे गुप्तचर का काम करने का बदला लेने के लिये, गोली मार दी। श्री धीगरा को फासी हुई जिसे बड़ी वीरतापूर्वक उन्होंने स्वीकार लिया। इधर वीर सावरकर के दल ने नासिक के मजिस्ट्रेट जैक्सन को मार डाला और इस अपराध में उन्हें काले पानी की सजा मिली।

कलकत्ते में क्रांतिकारियों का आतंक हो गया था, अतः वहाँ से राजधानी दिल्ली लाई गई पर आनकवादी तो उनके पीछे छाया की तरह लगे हुए थे। एक वर्ष भी खैन से न बीत पाया था कि २३ दिसम्बर १९१२ को वाइसराय लार्ड हार्डिज के ऊपर उस समय बम फेंका गया जब वे शाही ठाट बाट के साथ जुलूस में हाथी पर निकल रहे थे वे तो बच गए पर उनका अङ्ग रक्षक मारा गया। स्वयं हार्डिज मूर्छित हो गए थे। इस पड़यंत्र में मास्टर अमीरचन्द्र अवध बिहारी, बालमुकुन्द तथा बसन्तकुमार को फासी दी गई। इनके नेता श्री रासबिहारी बोस फरार हो गए और बाद में जापान जाकर वहाँ भारतीय स्वतंत्रता के लिए चेष्टा करने लगे।

श्री रासबिहारी बोस के दल के लोग उत्तर भारत में इसका क्रांति का संगठन करते रहे। उनके प्रमुख साथी शचीन्द्र नाथ सान्याल थे दूसरे साथी दिल्ली में फासी पर चढ़ चुके थे। बंगाल में अनुशीलन समिति काम कर रही थी, कलकत्ते में श्री यतीन्द्र मुखर्जी का दल सक्रिय था। विदेशों में लाला हरदयाल एम० ए० ने गदर-पार्टी का निर्माण किया। देश भर में क्रांतिकारी गुप्त समितियाँ बना रहें, इन्होंने शास्त्र इकट्ठे किये और बम के कारखाने चलाये। इनके मामले धन का बड़ा सफट था जिसे य चन्दे से और सरकारी खजाना लूटकर दूर करते थे। भारत से बाहर काम करने वालों में लाला हरदयाल के अतिरिक्त राजा महेन्द्रप्रताप और श्री बरकतुल्ला आदि अनेक देशभक्त थे। राजा महेन्द्रपाल आजकल संसद के सदस्य हैं। अमेरिका और जर्मनी में भी भारतीय क्रांतिकारी संगठन बनाकर भारत के क्रांतिकारियों के लिए शास्त्र इकट्ठे कर रहे थे। इनमें श्री चम्पक रमण पिल्ले प्रमुख थे।

काकोरी षडयंत्र—उत्तर भारत में श्री शचीन्द्रनाथ सान्याल संगठन कर रहे थे, उन्हें अपने काम में श्री सुरेशचन्द्र भट्टाचार्य, श्री मन्मथनाथ गुप्त, अमर शाहीद रामप्रसाद बिस्मिल, श्री राजेन्द्र लाहिड़ी, श्री विष्णुशरण दुयलिस, श्री दामोदरप्रसाद सेठ का सक्रिय सहयोग प्राप्त हुआ। इस काम में श्री योगेशचन्द्र चटर्जी की बहुत मदद रही। दल ने शास्त्र इकट्ठे कर लिये और धन के लिए लखनऊ के पास काकोरी स्टेशन से कुछ दूर पर आठ डाउन पैमेंजर को रोक कर सरकारी खजाना लूट लिया। इस डकैती की कहानी बहुत ही रोमांचकारी है। इस प्रसंग में जिन लोगों पर सुक-दमा चला उनकी रक्षा के लिए एक समिति बनाई गई जिसमें पंडित मोतीलाल नेहरू और श्री जवाहरलाल नेहरू भी सदस्य थे। प० गोविन्द वल्लभ पन्त, श्री चन्द्रभानु गुप्त तथा श्री मोहनलाल सक्सेना ने पड़यंत्रकारियों की ओर से बकालत की। इस सब के बावजूद क्रांतिकारियों के ही नहीं, भारत के प्राण प० रामप्रसाद बिस्मिल को,

श्री राजेन्द्र साहिबी, श्री रोशनसिंह और श्री अक्षपाबुल्ला को फासी दे दी गई तथा कुछ क्रांतिकारियों को बाला पानी और सम्बी मजाए दी गयीं। शहीद विस्मिल की यै पक़्तिया भारत के हर राष्ट्रप्रेमी ने मरकारी जेलों में घुमते समय वर्षों तक धुनधुनाई—

खुदा रहो अहले बतन हम तो सफर करते हैं ।'

सरदार भगतसिंह—जनरल सांडर्स की बन्दूक की मार से भारत के महान देशभक्त लाला लाजपत राय ने १७ नवम्बर १९२८ को अस्पताल में दम तोड़ दिया। देश इस चोट से निलमिला उठा। क्रांतिकारियों के दिल में आग लग गई। सरदार भगतसिंह और श्री चन्द्रशेखर आजाद ने १५ दिसम्बर को शाम के चार बजे उस दुष्ट साइंस को गोलियों से धराशायी कर दिया जिसने भारत की आजादी का एक वीर सिपाही और सेनापति हमसे छीन लिया था। माइमन कमीशन के सब सदस्यों को एक साथ मारने के लिए बनारस से श्री मनमोहन गुप्त, मार्कण्डेय सिंह तथा श्री हरेन्द्र शक्तिशाली बम लेकर चले परन्तु भाग्य की बात कि मनमाड के स्टेशन पर ही एक बम फट गया और स्वयं श्री मार्कण्डेय वहाँ शहीद हो गए तथा शेष दोनों पकड़ लिये गये।

अब संगठन का काम सरदार भगतसिंह पर आ पड़ा। उन्होंने केन्द्रीय असेम्बली में, उस समय, जब दमन और अत्याचारों के लिए सार्वजनिक सुरक्षा विधेयक पर सभापति श्री विट्ठल भाई पटेल अपना निर्णय सुनाने जा रहे थे, एक भयंकर बम फेंका जिससे सर जार्ज सूस्टर को थोड़ी चोट आई। सरदार भगतसिंह व श्री बटुकेश्वर दत्त पकड़े गये, उन पर मुकदमा चला और २३ मार्च १९३१ को कराची कांग्रेस के समय उन्हें, उनके साथियों के साथ, फासी पर लटका दिया गया। भारत बहुत रोया और आखिर में उसने यह वहकर सन्ताप की सांस ली—

शहीदाने बतन के खूने नाहक से जो सत निकले।

उसके ज़र्रे ज़र्रे से भगतसिंह और दत्त निकले ॥

शहीद यतीन्द्रनाथ दास—जनरल सांडर्स की हत्या से सम्बन्धित लाहौर पड़-यंत्र केस के एक वीर देशभक्त श्री यतीन्द्रनाथ दास ने लाहौर जेल में राजनीतिक कैदियों के लिए विशेष व्यवहार की मांग को लेकर अग्रगण्य किया और उन्होंने ६२ दिन का अनशन करके १३ दिसम्बर को जेल के सीखचो के पीछे भारत की स्वतंत्रता की बलिबेदी पर प्राणों का उत्सर्ग कर दिया। भारत के कोने-कोने में हाहाकार मच गया। बड़े बलिदान हुए हैं हमारी आजादी के लिये न जाने हमारे नौजवान इस आजादी की रक्षा करने और इसके सही उपयोग के लिए नय बलिदान कर सकेंगे या नहीं। इस प्रश्न के उत्तर पर ही भारत का भविष्य निर्भर है।

शहीद यतीन्द्रनाथ दास के शव का दर्शन करने के लिए भारत की लाचार जनता वैचैन हो उठी। लाख जनता को घे दी गई और उनकी शव यात्रा लाहौर से आरम्भ होकर कलकत्ते तक हुई जहाँ उनकी अन्तिम यात्रा में कलकत्ते और देश के

विभिन्न भागों से उनके ६ लाख देशवासी इमशान तक गये। इस बालक ने भारत की नींद को भूयभोर दिया, काश, हमारे आब के बालक भी देश को इतना ही प्यार कर सकते।

चन्द्रशेखर आजाद—सरदार भगतसिंह के गिरफ्तार हो जाने पर हिंसक क्रान्ति की जिम्मेदारी प्रसिद्ध क्रान्तिकारी श्री चन्द्रशेखर आजाद के कंधों पर धा गई और उन्होंने उस जिम्मेदारी को इतनी गम्भीरता से उठाया कि वे सरदार भगतसिंह की फासी से पहले ही शहीद हो गये।

श्री आजाद ने वाइमराय सार्ज इंरविन की गाड़ी के नीचे बम बिछाये परन्तु भाग्य की बात ऐसी कि वाइमराय का डिव्वा निकल गया, एक सेकेण्ड की देर हो गई तथा तीसरे डिव्वा पर विस्फोट हुआ। याद में वे २७ फरवरी को इलाहाबाद के हाइडपार्क में पुलिस से घिर गये, वे तब तक गोली चलाने रहे जब तक उनकी पिस्तौल में एक भी गोली नहीं, अन्तिम गोली उन्होंने अपने लिए रखी। २७ फरवरी को वे शहीद हो गए।

नेताजी सुभाषचन्द्र बोस—इस यशस्वी देशभक्त की कहानी बहुत लम्बी है, इसमें से कुछ हम पीछे दे चुके हैं। यहाँ इतना कहकर ही हम इनके प्रति अपनी श्रद्धा-जलि अर्पित करेंगे कि भारत से निकल कर जर्मनी, वहाँ से जापान जाता इनके माहस और देश प्रेम का उज्ज्वल प्रमाण है। घर पर बंठी मा रोती रही, उधर बैठा आजाद हिन्द फौज का संगठन कर रहा था। जब देशद्रोही आराम से मीज उठा रहे थे, यह देशभक्त सुसीवर्ने भेल रहा था। यहाँ वे शब्द धाद आते हैं जो प्रचानक एक दिन किमी शहीद के मुँह से निकले थे—

हम भी आराम उठा सकते थे घर पर रहकर,
हमको भी मा-बाप ने पाता था दुख सहकर,
बक्ते खूबसत + इतना भी न आये कहकर—
गोद में आम् जो टपकें रुख × से बहकर—
तिपलई उन्होंने ही समझ लेन-जी बहलाने को।

देश की आजादी की बलिदेवी पर हुए बलिदानों में यह बलिदान बहुत कीमती रहा। काश, वे आज होते, हमारा मार्गदर्शन करते, हम उनका प्यार मिलता और हम उनके सहारे ऊँचे चढ़ते। देखना है कि भारतमाता की कोख से वह नर-रत्न फिर कब जन्म लेता है।

भले ही कोई हिंसा को निन्दा करे, आतंक को बुरा माने परन्तु यह मानना ही होगा कि हमारे ये क्रान्तिकारी शहीद उच्च कोटि के निर्भीक देशभक्त थे, वे देश की खातिर जिये, देश की खातिर मरे, उनके सामने हमारा सिर अनायास ही श्रद्धा से अभिनव हो जाता है। क्या ही अच्छा हो कि हम भी इन महान पुरुषों की तरह देश के

लिए जीवन भर जी सकें और देश के लिए ही मर सकें, नई रचना और नय निर्माण के पथ में ।

भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिकता का विषय

भारत में साम्प्रदायिक समस्या (Communal Problem) में हमारा प्रयोजन अल्पमस्यकों के विभिन्न दावों को मान्यता देने और उन्हें बहुमत के कार्यों से पर्याप्त सुरक्षण प्रदान करने की समस्या में है । योरोप की भांति भारत में प्रजातीय या राष्ट्रीय अल्पसंख्यक नहीं हैं जिनका आधार नस्ल पर हो । भारत में अल्पसंख्यकों की समस्या एक प्रकार से धर्म पर आधारित है । अंग्रेजों के आने से पहले भारत में धर्म ने राजनीति को बहुत ही कम प्रभावित किया था साथ ही यह भारत की अपनी विशेषता है कि यहां के लोग धार्मिक मामलों में बहुत ही उदार और सहनशील हैं । अंग्रेजों के आने के बाद यहां धर्म के नाम पर सर्वांग साम्प्रदायिकता ने राजनीति के क्षेत्र पर धूल उछालनी शुरू की ।

भारत ने इस विपरीत साम्प्रदायिकता का अनुभव अंग्रेजों के आने से पहले कभी नहीं किया । यहां हिन्दू और मुस्लिम गिरासते अवस्था थी उनमें युद्ध भी होते थे परन्तु उन युद्धों ने कभी हिन्दू-मुस्लिम सघर्ष का रूप नहीं लिया । मुसलमान शासकों के यहां हिन्दू और सिखाजी जैसे जागरूक हिन्दू के यहां मुसलमान राज्य कर्मचारी प्रतिष्ठित पदों पर काम करते थे । अंग्रेजों के आने के बाद भी भारतीय देशी राज्यों में साम्प्रदायिक समस्या प्रायः नगण्य रही, वह मुख्यतः ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत प्रान्तों तक ही सीमित रही वहां भी आरम्भ में वह शिक्षित शहरी जनता तक ही सीमित थी । साइमन कमिशन ने इस समस्या के बारे में लिखा है—“ब्रिटिश भारत में एक पीढ़ी पहले सामाजिक दान्ति के लिए खतरा पैदा करने वाला साम्प्रदायिक सघर्ष अल्पमत अल्पसंख्यक में था ।” इससे सिद्ध होता है कि यह प्रश्न भारत में अंग्रेजों के शासन के साथ-साथ जड़े जमाता चला गया ।

भारत का इतिहास इस बात का साक्षी है कि यहां एक बहुत बड़ी मात्रा में धार्मिक उदारता और सहनशीलता मौजूद थी तथा यहाँ हमेशा धार्मिक व जातीय आधारों पर संगठित अल्पमस्यकों को प्रोत्साहन मिला है एवं उन्हें धार्मिक, शैक्षणिक व सांस्कृतिक स्वतंत्रता दी गई है । इस मामले में हमें पश्चिमी जगत से कुछ भी सीखने की नहीं है जहाँ का इतिहास इस प्रकार के जातीय और वर्गीय सघर्षों से भरा पड़ा है । इतना ही नहीं भारत में राज्य की ओर से एवं सामाजिक तथा धार्मिक संगठनों की ओर से सदा यह प्रयत्न रहा है कि देश में एक मासृतिक समन्वय स्थापित किया जाए तथा धार्मिक साधना व्यक्तिगत विषय माना जाय ।

फूट डालो और राज्य करो (Divide et impera)—भारत में अंग्रेजों की शासन-नीति का वर्णन कीजिए ? यह प्रश्न उम्र वर्ष १९००-१९०१ की परीक्षा में पूछा गया था जब प्रसिद्ध देशभक्त ला० हरदयाल ने १९००-१९०१ की परीक्षा दी । उन्होंने

एक ही पक्ति में उत्तर लिखा—Divide and Rule फूट डालो और राज्य करो ।

सन १८२१ में 'कान्टेटिक्स' नाम से एक ब्रिटिश अधिकारी ने लिखा था कि—'राजनीतिक नागरिक व सैनिक दोनों में हमारे भारतीय प्रशासन का मुख्य मन्त्र "फूट डालो और राज्य करो" होना चाहिये ।' + इसी प्रकार मुरादाबाद (उत्तर प्रदेश) के कमान्डेन्ट ले० कर्नल कोक ने १९वीं शताब्दी के मध्य में लिखा था कि—'हमें यह चेष्टा करनी चाहिए कि हम (भारत के) विविध धर्मों और नस्लों के बीच एकता की भावना को पूरी तरह से पोषित करें तथा उनमें एकता स्थापित करने की चेष्टा न करें । भारत सरकार का सिद्धान्त 'फूट डालो और राज्य करो' होना चाहिये ।'

सर जॉन स्ट्रैची ने जो भारत के मामले में विशेषज्ञ माने जाते थे, अपनी पुस्तक 'इण्डिया में १८८८ में लिखा था कि—'साफ तौर पर सत्य तो यह है कि धर्मों में विरोध का होना भारत में हमारी राजनीतिक स्थिति की दृढ़ता का सूचक है ।' रैमसे मैकडॉनल्ड ने मुस्लिम लीग के प्रसंग में लिखा है—'अंग्रेज इण्डिया मुस्लिम लीग ३० दिसम्बर १९०६ को स्थापित की गई । लीग के प्रयत्नों को जो सफलता प्राप्त हुई है वह इतनी बड़ी है कि उससे यह संदेह होता है कि इस मामले में शांति प्रभावों ने काम किया है तथा मुस्लिम लीग के नेता कुछ ऐसे ग्लो इण्डियन अधिकारियों से प्रेरित हुए हैं । इन अधिकारियों ने शिमला और लन्दन में प्रचार किया तथा पूर्व-नियोजित दुर्भावना के साथ उन्होंने मुसलमानों के प्रति विशेष पक्षपात का व्यवहार करके हिन्दू और मुस्लिम जातियों के बीच भेद का बीज बो दिया । ॥

ब्रिटिश नौकरशाही निरन्तर हिन्दू और मुसलमानों के बीच तनातनी पैदा करने की चेष्टा कर रही थी । कांग्रेस और दूसरे राजनीतिक दलों ने आपस में मिल कर साम्प्रदायिक प्रश्नों को हल करने की चेष्टा की । कुछ सफलता भी उन्हें प्राप्त होती थी परन्तु एक बुनियादी कठिनाई हमेशा रही और वह कठिनाई यह थी कि भारत में एक अंग्रेज सरकार थी जो जातीय और साम्प्रदायिक द्वेष को अधिक उत्पन्न बनाने में ही अपना दृष्टि देखती थी । लाड अंग्लीकन ने भारत मन्त्री पद छोड़ने के पश्चात् १९२६ में 'दा टाइम्स' नामक पत्र में लिखा था—'भारतीय मामलों से जिसे निकट परिचय है वह कभी भी इससे इन्कार नहीं कर सकता कि भारत में ब्रिटिश कर्मचारियों के मन में मुस्लिम जाति के पक्ष में बहुत अधिक झुकाव है, अतः यह झुकाव निकट सहानुभूति पर आधारित था परन्तु प्रधानतः वह हिन्दू राष्ट्रियता के

+ 'The Asiatic Review, May 1821 Quoted by R. Palme Dutta—'India Today', Peoples Publishing House Bombay, 1947 pp 371

§ The Awakening of India, 1910 pp 283-4

विरुद्ध संतुलन की एक योजना का स्वरूप था।”

‘फूट डालो और राज्य करो’ की ब्रिटिश नीति राष्ट्रीय आन्दोलन के समानान्तर चलती गई और १९०६ में पृथक-निर्वाचन के द्वारा हिन्दू-मुस्लिम मन्त्रियों में जो दरार डाली गई थी वह आगे जाकर उन्हें पूरी तरह तोड़ डालने में कामयाब हो गई और १९४७ में भारत का विभाजन उसी नीति का परिणाम था।

१९०६ में कुछ मुसलमान नेता सरकारी प्रेरणा पाकर तत्कालीन वाइसराय लार्ड मिंटो से मिले और उन्होंने उनसे चुनावों में विशेष स्थिति और अधिकारों की माँग की। उनको जो उत्तर लार्ड मिंटो ने दिया उससे अंग्रेजी सरकार की शरारत साफ जाहिर होती है। उन्होंने कहा—“आपका यह दावा उचित है कि आपकी स्थिति का अन्दाज केवल आपकी जनसंख्या के आधार पर ही नहीं किया जा सकता बल्कि वह आपको जाति (सम्प्रदाय) की राजनीतिक महत्ता तथा साम्राज्य के प्रति आपकी सेवाओं के आधार पर होना चाहिये। इस मामले में मैं पूर्णतः आपके साथ हूँ।”†

मुसलमानों को अंग्रेजों ने किस प्रकार जीता और उन्हें किस प्रकार प्रलोभन दिखाकर हिन्दुओं से अलग किया गया उस सब की कहानी बहुत प्रगट है फिर भी उसका उल्लेख यहाँ ठीक होया। मुसलमानों को सरकार ने केवल पृथक निर्वाचन ही नहीं दिया बल्कि विधान सभाओं में अनुपात से कहीं अधिक सुरक्षित स्थान दिये। १९०६ के भारत शासन अधिनियम के अन्तर्गत मतदाता (वोटर या निर्वाचक) बनने के लिए गैर-मुस्लिम जातियों के लोगों के लिए ३ लाख रुपये वार्षिक पर आयकर देने वाला होने की शर्त रखी गई जबकि मुसलमानों के लिए केवल ३ हजार रुपये पर, या गैर-मुस्लिम को गैरजुएट बने ३० वर्ष होने आवश्यक थे परन्तु मुसलमान के लिए केवल ३ वर्ष की ही शर्त थी।

१९३५ के विधान में केवल मुसलमानों को ही नहीं, सिखों, आग-भारतीयों, भारतीय ईसाइयों, अछूतों यूरोपियनों जमींदारों तथा वाणिज्य-व्यवसाय के प्रतिनिधियों को भी सुरक्षित स्थान दिये गए। सच-विधान सभा में २५० से से ८२ सीटें अर्थात् लगभग एक तिहाई स्थान मुसलमानों को दिये गए थे जब कि उनकी जनसंख्या एक चौथाई से भी कम थी। बहुसंख्यकों के लिए कुल १०५ सीटें रखी गई थी जिन में से १६ सीटें अनुसूचित जातियों के लिए सुरक्षित थीं। सरकार का यह बहाना कि मुसलमानों को जनसंख्या के अनुपात में अधिक सीटें देकर अल्पसंख्यक हितों की रक्षा की गई थी, एकदम झूठ है। वास्तव में सरकार मुसलमानों के साथ पक्षपात का व्यवहार करने उन्हें अपनी ओर मिलाने के लिए यह पद्धति रच रही थी। उसके कुछ उदाहरण हम यहाँ प्रस्तुत कर सकते हैं। बंगाल में मुसलमानों का बहुमत था तथापि दूसरे प्रांतों में अनुपात से अधिक सीटें उसे देने की नीति वहाँ भी अपनाई गई,

† Mentioned by John Buchan in his 'Life of Lord Minto' 1925 pp 314.

जबकि होना यह चाहिय था कि हिन्दुओं को, जो वहाँ अल्पसंख्यक थे, अनुपात से अधिक सीट मिलनी चाहिये थी। बंगाल में ५५ प्रतिशत मुसलमान थे पर उन्हें ११७ सीटें मिली जबकि ४३ प्रतिशत हिन्दुओं को केवल ७८ सीटें दी गयीं जिनमें से भी ३० अनुमूलित जातियों के लिए सुरक्षित थी, हिन्दुओं को केवल ४८ सीटें ही दी गईं। हिन्दुओं को जिस आधार पर ७८ सीटें दी गई थी उसी आधार पर मुसलमानों को अधिक से अधिक १०० सीटें दी जा सकती थी। परन्तु इस सबके पीछे राजनीतिक चाल थी कि किसी प्रकार मुसलमानों को साम्राज्यशाही का पिछड़ा बनाये रखा जाय।

यहाँ यह उल्लेख करना उचित होगा कि मुसलमान दो भागों में बँटे हुए थे। एक ओर प्रतिक्रियावादी मुस्लिम लीग थी जिसकी नीतियाँ सरकार की इच्छाओं पर, आधारित होती थी, दूसरी ओर राष्ट्रीय मुसलमान थे जो जमीयतुल उलेमा, मोमिन सभा, बंगाल में कृषक सभा आदि के अलावा, आजाद मुस्लिम कॉन्फ़ेंस आदि में संगठित थे। इनके अतिरिक्त स्वयं कांग्रेस में मुसलमानों की एक बड़ी संख्या थी। हिन्दुओं के साम्प्रदायिक संगठनों में हिन्दू-महासभा का नाम उल्लेखनीय है, आरम्भ में यह राष्ट्रीय संस्था थी परन्तु धीरे-धीरे यह प्रतिक्रियावादी होती चली गई।

हम यह स्वीकार करना होगा कि साम्प्रदायिक प्रश्न को हल करने में कांग्रेस ने कुछ बुनियादी भूलें की जिन्हें आगे जाकर सुधारा ही नहीं जा सकता था। १९१६ में सख्तनऊ अधिवेशन के समय कांग्रेस और लीग के बीच जो समझौता हुआ उसमें एक प्रकार से भारत की बुनियादी एकता की बलि चढ़ा दी गई थी। पृथक्-निर्वाचनों को स्वीकार कर लेने पर पृथक्-राष्ट्रियता के सिद्धान्त से इन्कार नहीं किया जा सकता था। उसके बाद भी कांग्रेस ने लीग के साथ बहुत चर्चाएँ करने की चेष्टा की, इसका परिणाम यह हुआ कि लीग लोगों की निगाह में आती चली गई तथा वह सरकार की निगाह में तो बहुत ही बढ़ गई। कांग्रेस अगर लीग की सर्वथा उपेक्षा कर देती और सीधे अंग्रेजों से ही सझती या चर्चा करती तो लीग का हौसला इतना न बढ़ता। अंग्रेजों ने तो लीग को बीच में खड़ा ही इस्तेमाल किया था कि कांग्रेस उस से उलझ जाए। वही हुआ, कांग्रेस शायद उस चाल के परिणामों को ठीक से समझ नहीं पायी। गांधीजी जिन्ना साहब को बहुत ऊँचा धड़ते रहे, वे उन्हें कायदे आजम कहते थे, एक बार तो उन्होंने जिन्ना साहब को मुसलमानों का एकमात्र प्रतिनिधि कह दिया था। इस सब का परिणाम यह हुआ कि लीग के दिमाग चढ़ते गये, उसे अंग्रेजों का सहारा था ही, आखिर भारत के दो टुकड़े अनिवार्य हो गये और कांग्रेस को उसे स्वीकार करना ही पड़ा।

दो राष्ट्रों का सिद्धान्त—मुस्लिम लीग ने धीरे-धीरे हिन्दू और मुसलमानों को अलग-अलग राष्ट्र मानना आरम्भ कर दिया। हिन्दू राष्ट्रवाद का नारा हिन्दू महासभा और राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ की ओर से उठाया गया तथा मुस्लिम राष्ट्रवाद का मुस्लिम लीग द्वारा। वास्तव में १९०६ में जब मुस्लिम लीग की स्थापना की गई

धी तभी भारत के हितों से मुसलमानों को असंग करने की नीयत सरकार की थी। एक अंग्रेज अधिकारी ने उस समय वाइसराय लार्ड मिंटो को लिखा था कि—“मेरा कर्तव्य है कि मैं श्रीमानजी को उस बहुत-बहुत बड़ी घटना के बारे में एक पत्र लिखकर भेजू जो आज हुई है। यह एक ऐसी राजनीतिक कुशलता का काम है जो भारत और भारतीय इतिहास को अनेकों दीर्घ वर्षों तक प्रभावित करेगा। इस प्रकार ६ करोड़ २० लाख मुसलमानों को नान्तिकारी एवं विरोधी पक्ष (कार्यम) में प्रवेश करने से पीछे खींच कर रोक लिया गया है।” +

उपरोक्त उद्धरण से सिद्ध होता है कि आरम्भ में ही मुसलमानों को भारतीय हितों से पृथक् करने का पड्यत्र रचा गया था। दो राष्ट्रों का वह सिद्धान्त आखिरकार अंग्रेज द्वारा विधिवत् मान लिया गया। ठीक ३० वर्षों के बाद जब कांग्रेस अपने चरम उत्कर्ष पर थी एवं जब उसे अपने फिर प्रतीक्षित लक्ष्य की रोशनी दिखाई दी तब उसने देखा कि वह उस जाल में पूरी तरह उलझ चुकी है जिसमें उसने १९१६ में अपना पैर डाला था और भारत के दो टुकड़े हो चुके हैं—एक और भारत है दूसरी और पाकिस्तान। यह सब कुछ काफी बड़वाहट के बाद हुआ, दोनों ओर हृदय फट चुके थे। रक्त की नदिया बहाई गई, लाखों लोग अपने घरों से उजड़ गए और बर्बाद हुई। उस घड़ी में आजादी की देवी आई हम उस मुस्कराहट से उसका स्वागत न कर सके जो हमारे होठों पर होनी चाहिय थी। गांधीजी उस स्वतंत्रता से खिन्न हो गए जिसके लिए भारतमाता के टुकड़े करना आवश्यक हो गया और वे उस दिन (१५ अगस्त १९४७ को) लाल क़िने पर झड़ा फहराने का उत्सव मनाने के बजाय नोआखाली की सकरी पगडंडियों पर अकेले नये पाव चबकर पीड़ित मानवता के आसू पीछने चले गए। बहा से वे कलकत्ते लौटे, उपवास किया और वहा की पगली जनता को सन्मति प्रदान की। दिल्ली आया, उपवास किया और वहा भी आग बुझाने की चेष्टा की। आग बुझाय बुझ नहीं रही थी, बापू शायद समझ गये कि अब उनके रक्त के सिवाय और किसी चीज से आग नहीं बुझेगी।

तीन गोली : रक्त की धारा - आग बुझ गई—मुगलमान पाकिस्तान से पागल हो उठा था, हिन्दू में भी प्रतिक्रिया हुई, उसे भी क्रोध आ गया पर हिन्दुओं का सारा इतिहास ही यह है कि वे विरोधी को तो कुछ कह नहीं पाते, अपने घर को ही जला लेते हैं। ठीक वही इस बार हुआ। बापू की प्रार्थना सभा में बम फेंका गया, पीछे की दीवार टूट गई, बापू बच गए। पर कितने दिन के लिए, आखिर ३० जनवरी १९४८ की सघ्या आ गई, बापू प्रार्थना सभा के मंच की ओर बढ़े, सामने से आत्मघाती हिन्दू के रिवाल्वर से तीन गोली चली धाब-धाब धाब, बापू की पवित्र छाती से रक्त की लाल धारा बह उठी, जीवन का दीपक बुझ गया, अहिंसा का ह्रस्व हिंसा के हाथों

साहीद हो गया और साम्प्रदायिकता की आग में जो इस महात्मा के पावन लहू की धारा जाकर पड़ी तो वह धधकती हुई ज्वाला भी सहम गई, बस बुझ गई। गांधीजी जिस लिय जिम्मे, उसी लक्ष्य पर काम आये, उनका जीवन धन्य हो गया। जब हमें उनकी सबसे अधिक ज़रूरत थी, हमने उन्हें अपने बीच से, अपने ही लोहे के हाथों से, हटा दिया, वे तो शायद जीना चाहते थे, हम उन्हें जीने देते तो वे हमें नई रोशनी देते। हमारा भाग्य और विधाता की इच्छा, हम उस रोशनी से वंचित हो गए, पर हम उस इन्सान को ही मारने के बाद देवता बनाकर पूज रहे हैं। मानव जाति ने यह मुखता अपनेको बार की है। हमारी यह भूखता भी बरदान सिद्ध हो सकती है यदि हम बापू के रक्त को याद रखें, कभी भी साम्प्रदायिक संकीर्णता में न फँसें और हमेशा देश और राष्ट्र के लिए मर मिटने को तैयार रहे।





अध्याय : ४

स्वाधीनता के पश्चात्

[१९४८ से १९६०]

“भारत की जनता ब्रिटिश साम्राज्यशाही द्वारा भारतीय समाज में फैलाये गये नये तत्वों का लाभ तब तक नहीं प्राप्त कर सकेगी जब तक कि स्वयं ब्रिटेन के भीतर वर्तमान शासक वर्ग का अन्त वहाँ का औद्योगिक श्रमिक वर्ग नहीं कर देता या जब तक भारत के लोग स्वयं इतने मजबूत नहीं हो जाते कि वे अंग्रेजी शासन के जुए को अपने कंधों से बिल्कुल उतार कर फेंक सकें।

— कार्ल मार्क्स +

१८५३ में कार्ल मार्क्स ने भारत की स्वाधीनता के बारे में जो भविष्यवाणी की थी वह ठीक ६४ वर्ष बाद १९४७ में अक्षरशः सत्य सिद्ध हुई। उन्होंने भारत की स्वाधीनता के बारे में दो ही शर्तें रखी थी—एक तो यह कि ब्रिटेन में रुढ़िवादी दल के स्थान पर मजदूर दल की सरकार बने और दूसरी यह कि भारत स्वयं इतना मजबूत हो जाय कि वह अंग्रेजी सरकार के जुए को अपने कंधों से स्वयं उतार कर फेंक सके। भारत का यह सौभाग्य मानना चाहिये कि १९४७ में ये दोनों शर्तें एक साथ पूरी हो गयीं। उधर ब्रिटेन में मजदूर दल की सरकार जुलाई १९४५ के चुनावों में विजयी हो गई और उसने अपना मन्त्रिमण्डल बनाने के बाद भारत के बारे में सहानुभूतिपूर्वक सोचना आरम्भ कर दिया, इधर महात्मा गांधी के नेतृत्व में देश पूरी तरह से विद्रोही बन चुका था तथा अंग्रेजी सरकार भली भाँति यह समझ चुकी थी कि अब भारत को और अधिक समय दाम बना कर नहीं रखा जा सकता था। इस प्रकार भारत को उस चिर प्रतीक्षित स्वतन्त्रता का दर्शन हुआ जिसके लिये वह पिछले ६० वर्षों से जूझ रहा था।

स्वाधीनता प्राप्त करने के बाद देश के सामने अनेक नये प्रश्न पैदा हो गये। सबसे बड़ा प्रश्न भारत की प्रादेशिक अखंडता को बनाय रखने का था। अंग्रेज भारत छोड़ तो रहे थे परन्तु जाते-जाते वे देश को टुकड़े-टुकड़े करके छोड़ जाना चाहते थे, एक ओर उन्होंने अपनी गुँह लगी मुस्लिम लीग की इच्छा की पूर्ति के लिए पाकिस्तान

के नाम से भारत के दो सीमान्तों पर दो प्रदेश उसे देना स्वीकार कर लिया था। दूसरी ओर देशी रियासतों का सवाल था, अंग्रेजी सरकार उन पर एक प्रकार की विशिष्ट सर्वोपरि सत्ता रखती थी जब अंग्रेजों ने भारत छोड़ना तय किया तो उन्होंने इन रियासतों के ऊपर अपनी सर्वोपरि सत्ता भारत को हस्तांतरित करने के बजाय उन्हें स्वतन्त्र कर दिया। अंग्रेजों के अनुसार भारत की स्वतन्त्रता का अर्थ था अंग्रेजी-भारत अर्थात् केवल अंग्रेजी-प्रांतों की स्वतन्त्रता। यह भारत के साथ अंग्रेज का आखिरी और सबसे अधिक घातक विश्वासघात था। भारत ने उस समस्या को धीरज, राजनीति और गम्भीरता के साथ हल किया।

भारत और पाकिस्तान के बीच प्रादेशिक-क्षेत्र, सरकारी कार्यालय, कर्मचारी, सेना, कोष, सामान, ऋण, प्रजा आदि के बंटवारे का अटल प्रश्न था। यह वह घड़ी थी जब विदेशी शासक से भुक्ति पाकर देश स्वयं अपनी सही स्थिति का आन्दाज भी नहीं कर पाया था, उसे अपने बारे में स्वयं कोई बड़ा ज्ञान नहीं था कि इसी समय दो भाइयों के बीच बंटवारा होना अनिवार्य हो गया, वे हमेशा-हमेशा के लिए अलग रहने का निश्चय करके एक दूसरे से कटूनापूर्वक विदा हो रहे थे। बंटवारे का यह काम आसान नहीं था क्योंकि दोनों ओर घोर अविश्वास काम कर रहा था तथा खास तौर पर पाकिस्तान के नेता पान्थविक शक्ति के बल पर भारत से अधिकाधिक सम्पत्ति हटप लेना चाहते थे। किसी प्रकार से भारत के तत्कालीन गवर्नर जनरल लार्ड माउन्टबेटन की मदद से उस कठिन काम को हमने पूरा किया हालांकि आज तक भी हमारे अनेक झगड़े हल नहीं हो सके हैं और बराबर उस दिशा में प्रयास चलता रहता है कि हमारे आपसी मामले तय हो जायें।

देशी राज्यों का प्रश्न बहुत टेढ़ा था। भारत के लीह पुरुष सरदार पटेल के मार्गदर्शन में भारत ने उस ओर कदम बढ़ाया। ज्यों ही सफलता के चिन्ह प्रगट होने लगे थे, देश के पेट में पीड़ा आरम्भ हुई, हैदराबाद में मुसलमान राजाकारों ने घोषणा कर दी कि हैदराबाद एक स्वतन्त्र राज्य है तथा उन्होंने हिन्दुओं को मारना काटना आरम्भ कर दिया। सरदार इसे सहन न कर सके, वे भारत सरकार के गृह मंत्री थे, उन्होंने चुपचाप भारतीय सेनायें वहाँ भेज दी और हैदराबाद को भारत में मिला लिया। यह एक बहुत बड़ा पाठ था और भारतीय क्षेत्र के समस्त राज्य भारत में सम्मिलित हो गए। काश्मीर के तत्कालीन शासक ने कोई निर्णय नहीं किया था कि उस पर पाकिस्तान की सेनाओं ने आक्रमण कर दिया और जब गद्दर पर गिद्ध का पंजा आ गिरा, उस सफट की घड़ी में काश्मीर ने भारत में मिलने की घोषणा की व भारत से सैनिक, सहायता मांगी, सहायता दौड़ाई गई तथा पाकिस्तान को आगे बढ़ने से रोका गया। जितना क्षेत्र वह ले चुका था वह आज भी उसके पास है। इस प्रकार काश्मीर भी भारत का अङ्ग बन गया, बाद में काश्मीर में एक विधान सभा निर्वाचित की गई, राजतन्त्र को समाप्त करके जनतन्त्रात्मक सरकार बनाई गई तथा निर्वाचित विधान सभा ने यह घोषणा की कि काश्मीर भारत का अङ्ग है।

मरदार पटेल ने स्वाधीनता के बाद आने वाली कठिनाइयों का उल्लेख करते हुए १८ जनवरी को लखनऊ में भाषण करते हुए कहा था कि—“हमने १५ अगस्त को सत्ता अपने हाथ में ली। अभी ज्यादा दिन नहीं हुए हैं, गिर्क चार महीने हुए हैं। चार महीने में हमने क्या किया उसकी फेहरिस्त बताऊँ, तो आप ताज्जुब में पड़ जायेंगे, कि इस टूटी हुई सरकार ने क्या कुछ किया। बहुत से लोग इसे नहीं समझते हैं और कहते हैं कि अभी तक सभी कुछ पुराने ढंग से चलता है। अभी तक वही पुराना राज है कोई फर्क नहीं पड़ा। लेकिन वे देखते नहीं हैं कि आजादी के साथ मुल्क के दो टुकड़े हुए। दो बड़े प्रांत थे बंगाल और पंजाब, उनके भी टुकड़े किए गए। यह भी बड़ी बात है। फिर सरहद को ठीक करना भी खतरे की बात थी। भली बुरी यह भी हमने कर ली।” उससे पहले ही दिन उन्होंने बम्बई में चौपाटी पर एक विशाल जनसमूह के सामने भाषण देते हुए कहा था कि—(अंग्रेज) ‘सल्तनत जब चली गई तो कह कर गई कि भारत में जो सार्वभौम सत्ता थी वह खत्म हो गई और जो पैरामाउन्तो थी वह हवा में उड़ गई। तो हमारे मुल्क में पाच सौ राजा पड़े हैं क्योंकि यहाँ इतनी रियासतें हैं। इनमें से बहुत से लोगों को लगा कि अब क्या होगा, अंग्रेज तो चले गये। बहुत से मोचन लग कि राजस्थान बनाओ और उसमें काफी कोशिश हुई। अगर अलग राजस्थान बन जाता तो वह पाकिस्तान से भी बुरी चीज थी। हमने तो हिन्दुस्तान गवाया ही इस कारण से कि अलग अलग राज्य एक नहीं हो सकते थे। अब हमें फिर से उसे नहीं गवाना है। इसलिए साथ-साथ तो चार महीने में यह भी काम करना था कि हिन्दुस्तान को मगठित करके सब राजाओं को साथ ले चलें। आप देखते हैं कि हमने यही काम कर लिया, दो-तीन राज्यों के साथ भगड़ा चलता है उसका भी फैसला हो जाएगा। उसमें मुझे कोई शक नहीं है। लेकिन जब मैंने यह काम किया तो कई लोग कहने लगे कि भई यह तो राजाओं का दोस्त हो गया है। २४ घंटा में चालीस रियासतें मैंने खत्म की तब वे लोग कहने लग कि यह क्या चीज बनी। तो काम दिमाग में हाता है और जिस समय मौका आता है उस समय काम होता है।

बटवारे के साथ ही देश पर अचानक एक बड़ा काम यह आ गया कि वह पाकिस्तान से खदेड़े गये हिन्दू निष्क्रमणार्थियों के निवास, भोजन और रोजगार का प्रबन्ध करे। इसके अलावा भारत में रह जाने वाले चार करोड़ मुसलमानों की रक्षा हिन्दुओं के शोध में करने का काम भी बड़ा था। इस काम में तो हमारे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी को अपने प्राणों से हाथ धोना पड़ा और यह स्वयं अपने में राष्ट्र के लिए इतना बड़ा धक्का था कि गांधीजी की हत्या के समाचार मात्र में सारे देश में हाहाकार मच गया और क्षण भर को तो हम किन्नयव्यविमूढ ही हो गए।

उधर एक बहुत बड़ा प्रश्न देश की गरीबी का था। आजादी की लड़ाई अब लड़ी जा रही थी तो जनता को यह कहा गया था कि आजादी आने के बाद देश में खुशहाली आयगी। कांग्रेस सरकार बनाने के बाद उम चिन्ता में पड़ गई। खुशहाली का तो

प्रश्न ही नहीं था, अंग्रेज जब यहाँ से गया तो वह देश में अकाल की स्थिति छोड़कर गया था। सारे देश को खिलाने का सवाल बड़ा जबर्दस्त था, सरकार को तुरन्त ही उत्पादन के प्रश्न को भी मुलभाना था। इस काल को हम राष्ट्रीय संकट का काल कह सकते हैं, परन्तु खेद इस बात का है कि ऐसे नाजुक और ऐतिहासिक मौके पर देश के समाजवादी और साम्यवादी दलों ने अपनी शक्ति सरकार का साथ देने के बजाये विरोध करने में लगानी शुरू कर दी। कम्युनिस्टों ने तो उस मौके पर चारों ओर मजदूरों की हड़तालों का ताता लगाया शुरू कर दिया, समझ में नहीं आता कि यह उनकी कौनसी देशभक्ति थी कि संकट में पड़े हुए देश की अर्थ-व्यवस्था को वे तहस्त-नहस्त करने में लग गये। इस समय पर कांग्रेस ने बड़ी बुद्धिमानी का काम यह किया कि उसने कम्युनिस्टों द्वारा प्रभावित ट्रेड यूनियन कांग्रेस के विरोध में इंडियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस के नाम से एक राष्ट्रीय मजदूर संगठन का सूत्रपात किया जिसका लक्ष्य उत्पादन के प्रश्न पर राष्ट्रीय हित की दृष्टि से चिन्तन व संगठन करना था।

यों तो केन्द्र में कांग्रेस को सत्ता प्राप्त हुई थी परन्तु कांग्रेस ने संकुचित दृष्टि से न सोचकर राष्ट्रीय सरकार बनाने की कोशिश की और सरकार में कई गैर-कांग्रेसी नेताओं को भी शामिल किया, इनमें डा० इरामाप्रसाद मुखर्जी, श्री पणमुखम् चेट्टी, श्री भाभा, श्री बलदेवसिंह जी का नाम लिया जा सकता है। परन्तु धीरे-धीरे एक ओर तो सरकार स्थिर होती चली गई तथा दूसरी ओर यह अनुभव आया कि विभिन्न विचारों के लोग लम्बे समय तक एक साथ मन्त्रिमंडल में काम नहीं कर सकते अतः शुद्ध कांग्रेसी मन्त्रिमंडल बनाने की दिशा में कदम उठाया गया।

ये सारे प्रश्न तो एक ओर देश और सरकार को चुनौती दे ही रहे थे, एवं सब से महत्वपूर्ण प्रश्न हमारे सामने अपने स्वतंत्र देश के स्वतंत्र संविधान के निर्माण का था। उस काम को करने के लिये एक संविधान-निर्मात्री सभा की स्थापना की गई जिसने २९ नवम्बर १९४६ को अपना काम पूरा किया। इसका विस्तृत विवरण हम आगे प्रस्तुत करेंगे।

नये संविधान ने देश को एकात्मक के स्थान पर संघात्मक स्वरूप प्रदान किया और राज्यों का शासन कांग्रेस सरकारों के मुखाह रूप से चलाने लगी, उनको भी अनेक प्रश्नों का सामना करना पड़ा जिनमें साम्प्रदायिक द्वेष का क्षय और शान्ति व्यवस्था बनाने रखने का काम बहुत बड़ा था। राज्यों की सरकार १९३६ में जिस समय त्याग-पत्र देकर हटी थी, उस समय उनके हाथों में बहुत से विधेयक थे, इस बार १९४७ में पद सम्हालने के बाद उन्होंने उन विधेयकों को उठाया, इनमें सबसे महत्वपूर्ण विधेयक भूमि-व्यवस्था के सुधार से सम्बन्धित थे। कांग्रेस किमानों के सहारे अंग्रेज के विरुद्ध लड़ी थी, वह उनसे साथ कुछ आन्तरिकी मुद्दों के लिये बचनबद्ध थी जिनमें जमींदारी मिटाने की बात भी थी। साथ ही कांग्रेस लोकतांत्रिक एवं व्यापक अर्थ में समाजवादी थी अतः स्वाभाविक रूप से उसके सामने शोषण और उत्पीड़न मिटाने

को प्रश्न प्रमुख रूप से था ही ।

इस प्रकार हमारा यह पुराना देश नय रास्तो और नई दिशाओं को और अपनी शक्ति व हिम्मत बटोर वर आग बढ़ा, उसके शत्रु भी कम न थे लेकिन वह उनकी परवाह किये बिना ही आग बढ़ा और निरन्तर अनवरत रूप से अपनी प्रगति को दिशा में बढ़ता जा रहा है ।

कांग्रेस के लक्ष्यों का विकास

कांग्रेस के राष्ट्रीय चरित्र और उसके तत्वावधान में होने वाले राष्ट्रीय स्वाधीनता सभाम का विस्तृत वर्णन हम पीछे कर चुके हैं । हमारी वह महान कांग्रेस १५ अगस्त १९४७ के दिन ऐतिहासिक दृष्टि से समाप्त हो गई । उस दिन उसका लक्ष्य पूरा हो गया और उसका काम समाप्त । उसने जिस साहस और दूरदर्शिता के साथ राष्ट्रीय स्वाधीनता सभाम का नेतृत्व किया वह मसार के इतिहास में अनूपम और भनूठा है । उस मन्त्रालय सभा को, जिसके मंच पर राष्ट्र का प्रत्यक्ष व्यक्ति आया और अपनी आकांक्षों के लिए सदा हम विनीत भाव से प्रणाम करके ऐतिहासिक विध्वन में आग बढ़ते हैं तो हमें शान्त होता है कि कांग्रेस नाम की सभा १५ अगस्त १९४७ के बाद भी चालू रही । यह दसकर हमारे इस कथन पर सन्देह हो सकता है कि कांग्रेस उस दिन समाप्त हो गई थी । इसमें भ्रम की कोई गुजाइश नहीं है आज हमें जो कांग्रेस दिखाई देती है वह उस पुरानी महान कांग्रेस से सर्वथा भिन्न है । यद्यपि उसका नाम वही पुराना है और उसमें जो लोग हैं वे भी बहुत से पुराने हैं तथापि वे भिन्न हैं और उन दोनों की भिन्नता दोनों के लक्ष्यों और चरित्र पर आधारित है । महान कांग्रेस का लक्ष्य भारत का स्वतन्त्रता प्राप्त करना था इस लक्ष्य का निर्धारण १९३० की सबसे पहली घड़ी में रावी नदी के किनारे हुआ था । आज जो कांग्रेस दल हम दिखाई देता है वह एक राजनीतिक दल है जिसका लक्ष्य स्वतन्त्र भारत में सत्ता के माध्यम से एक विशेष प्रकार की सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था का निर्माण करना है, वह भले ही राष्ट्रीय हित का प्रतिनिधित्व करती हो परन्तु यह दावा नहीं किया जा सकता वह भारत की एकमात्र राष्ट्रीय सभा है । १८८५ से १९४७ की महान कांग्रेस के बारे में यह दावा किया जा सकता है कि वह भारत की एकमात्र राष्ट्रीय सभा थी तथा उसके महान मंच पर सभूचे राष्ट्र की राष्ट्रीय शक्तियाँ इकट्ठी हुई थी वह एक दल नहीं थी वरन् वह एक मोर्चा था जिसके पीछे सारा राष्ट्र खड़ा था । इस बात के प्रमाण में हम यह कहना चाहें कि उस समय कांग्रेस के अध्यक्ष को राष्ट्रपति कहा जाता था तथा चर्खे के चिह्न वाले तिरंगे भण्डे को राष्ट्र ध्वज कहा जाता था । आज भी कांग्रेस दल का झण्डा वही है परन्तु उसको आज कोई राष्ट्र ध्वज मानने को तैयार नहीं होगा, न उसके अध्यक्ष को राष्ट्रपति ही ।

१९४७ में कांग्रेस दल का आरम्भ हुआ और उसका लक्ष्य सत्ता के माध्यम

से देश के शासन का संचालन निर्धारित किया गया। जैसा हम पीछे कह चुके हैं कि अपने बाह्य रूप रम्य और सदस्यता की दृष्टि से यह कांग्रेस-दल पुरानी महान कांग्रेस के समान ही है, या एक तरह से उसका ही विस्तार प्रतीत होता है, उसके नेता पुराने ही हैं अन्तर केवल यह हो गया है कि जो कल तक राष्ट्रीय नेता थे वे ही आज दलीय नेता बन गये हैं, जो कल तक राष्ट्रीय भण्डा था वही आज दलीय भण्डा बन गया है। इतना ही नहीं जैसे किसी पुरानी व्यापारी कम्पनी की लाख नये उत्तराधिकारियों के काम आती है वैसे ही महान कांग्रेस के उज्ज्वल इतिहास का लाभ भी कांग्रेस पार्टी को मिला है। हालांकि जो लोग आजादी के बाद उससे अलग हो गये दूसरे दलों में चले गये उन्होंने कम बलिदान देश की खातिर नहीं किये थे। यह सब उल्लेख करने में हमारा प्रयोजन कांग्रेस पार्टी की प्रतिष्ठा को कम करना नहीं है बरन यह विश्लेषण एक वैज्ञानिक के नाते करना हमारा धर्म है जिससे कि हमारे भावी नागरिक सही स्थिति को समझ सकें। महान कांग्रेस के किसी यश के लिए वर्तमान कांग्रेस दल को ही एकमात्र उत्तराधिकारी मानना गलत है, वह यश समूचे राष्ट्र की पवित्र धरोहर है और उसमें सारे राष्ट्र का भाग है, ठीक इसी प्रकार उस महान कांग्रेस की भूतो और उसके दोषों के लिए वर्तमान कांग्रेस-दल को ही अकेले दोष देना भी गलत होगा उसकी जिम्मेदारी भी सारे राष्ट्र पर है, जिसे हमें भूल जाना ही श्रेयस्कर है।

यहां हम वर्तमान कांग्रेस दल के लक्ष्यों के विकास का उल्लेख करेंगे। आरम्भ में ही कांग्रेस का वर्णन करना इसलिय आवश्यक है कि यदि हम स्वाधीनता के पश्चात् देश की राजनीति को समझना चाहते हैं तो हमें सबसे पहले कांग्रेस दल को समझना होगा क्योंकि स्वतंत्रता की देवी ने इस दल के हाथ में ही राष्ट्र की सत्ता की सीपा और तब से आज तक वह सत्ता इसी दल के हाथों में है। इस दल ने पिछले १३ वर्षों में राष्ट्र के समूचे जीवन सूत्र का संचालन किया है इसकी नीतियों ने देश के भाग्य का निर्माण इस काल में किया है तथा यही आज भी देश का नेतृत्व कर रही है। कांग्रेस-दल की अपनी पूर्ववर्ती महान कांग्रेस से एक धरोहर मिली, वह थी अनिश्चितता की नीति। महान कांग्रेस में विविध विचारों के लोग थे जो एक बात में तो सहमत थे कि भारत स्वतंत्र हो जाना चाहिये परन्तु जहां तक स्वतंत्रता के पश्चात् राष्ट्रीय पुनर्निर्माण का प्रश्न है, उसके बारे में सबके मत भिन्न भिन्न थे। स्वतंत्रता के पश्चात् शीघ्र ही समाजवादियों ने कांग्रेस को छोड़ दिया, साम्यवादियों को उसने पहले से ही बहिष्कृत कर दिया था, १९५० में दूसरे कुछ महत्वपूर्ण नेताओं ने कांग्रेस को छोड़ दिया। इस सबके बावजूद कांग्रेस अपनी कोई स्पष्ट नीति नहीं तय कर पा रही थी। इसका प्रधान कारण यह था कि कांग्रेस के सामने व्यावहारिक परिस्थितियाँ हैं, उसके हाथों में ससार का एक महान् देश है जिसका निर्माण उसे करना है, अतः वह सैद्धान्तिक-सूत्रों (डागमैटिक या एक्सट्रैक्ट आइडियॉलॉजी) के चक्के में न फँकर घट्यन्त व्यवहारिक और लचीले मार्ग का अनुसरण करने की चेष्टा कर रही

है। एकदम वह कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं कर सकी है, उसके लक्ष्यों का विकास हुआ। यह विकास धीरे-धीरे नहीं, बहुत तेजी से हुआ है। गत तेरह वर्षों में वह लक्ष्यहीनता से समाजवाद के निश्चित लक्ष्य पर पहुँची है तथा उसके कदम राष्ट्रीय विकास के साथ-साथ उठे हैं। यद्यपि हमने पीछे कहा है कि वर्तमान कांग्रेस पुरानी महान कार्यसे से सदृश भिन्न है, तथापि निकट से आकर देखने पर ऐसा लगता है कि इसकी प्रगति की रीति-नीति वही पुरानी है और यह दल अपनी नीतियों का निर्धारण देश की व्यावहारिक परिस्थितियों के मदर्भ में तथा देश की आवश्यकता का ध्यान रखकर करता है, आज भी इसकी चेष्टा यही है कि यह राष्ट्र को माथ लेकर चले। वास्तव में एक प्रकार से पिछले तेरह वर्षों का कांग्रेस का इतिहास हम देश की गति और प्रगति का इतिहास है।

अवादी अधिवेशन और समाजवादी ढंग के समाज की स्थापना का सङ्कल्प— संविधान लागू होने के बाद से कांग्रेस यद्यपि पंचवर्षीय योजनाओं के द्वारा समाजवादी समाज की स्थापना के लिये चेष्टा कर रही थी तथापि वह स्पष्ट शब्दों में समाजवाद को अपना लक्ष्य घोषित नहीं कर पा रही थी। सारा देश इस बात को समझ रहा था कि कांग्रेस चुपचाप समाजवाद की दिशा में जा रही है। देश में उद्योगों के राष्ट्रीयकरण तथा निजी व सार्वजनिक क्षेत्र की चर्चाएँ आरम्भ हो गई थी। ऐसे मौके पर कांग्रेस ने यह उचित व आवश्यक समझा कि वह अपने लक्ष्यों की स्पष्ट घोषणा करे। १९५५ का कांग्रेस अधिवेशन अवादी में हुआ। वहाँ निश्चित रूप से यह घोषणा कर दी गई कि कांग्रेस का लक्ष्य समाजवाद तो नहीं परन्तु समाजवादी ढंग का समाज बनाना है। जैसा हम पीछे कह चुके हैं, कांग्रेस विकसमशील सत्ता रही है, वह कभी सैद्धान्तिक शब्द-जाल में नहीं फसी, उसने हमेशा धीरे-धीरे अपने कदम देश की स्थिति और मानसिक दशा के हिसाब से बढ़ाए हैं। बड़ी सावधानी से समाजवादी ढंग का समाज बनाने के लक्ष्य की घोषणा की गई और कहा गया कि कांग्रेस जनता के उन्नत-जीवन के लिये प्रयत्न, और कम सुविधा प्राप्त लोगों की सहायता करना चाहती है। वह समाजवादी ढंग के समाज की स्थापना लोकतांत्रिक पद्धति से करना चाहती है। इस प्रकार का समाज वह शान्तिपूर्ण तथा वैधानिक तरीके से बनाना चाहती है। उमने योजनाबद्ध ढंग में देश की आर्थिक-प्रगति में अपना विश्वास प्रकट किया।

अवादी से अमृतसर—१९५६ में कांग्रेस का अधिवेशन अमृतसर में हुआ। वहाँ कांग्रेस कार्यकर्ताओं के सामने रचनात्मक कार्य रखा गया तथा देश से कहा गया कि वह राष्ट्रीय एकता को मनोवैज्ञानिक और भावनात्मक दृष्टि में अधिक सुदृढ़ बनाए, जाति और सम्प्रदाय की उपेक्षा करे तथा राष्ट्रीय हित को सर्वोपरि मानकर नय देश का निर्माण करे।

इन्दौर अधिवेशन और समाजवाद की घोषणा—१९५७ में कांग्रेस का अधिवेशन इन्दौर में हुआ और वहाँ यह घोषणा की गई कि कांग्रेस का लक्ष्य भारत में

एक समाजवादी सहराज्य की स्थापना करना है, जिसे अंग्रेजी भाषा में 'सोवियत-को-ऑपरेटिव कामनवैलथ' कहा गया। इस अधिवेशन में कांग्रेस ने १९५७ के चुनावों में जनता के सामने रखने के लिए एक निर्वाचन घोषणापत्र भी स्वीकार किया। आमतौर पर निर्वाचन घोषणापत्र पर सदस्य द्वारा विवाद और मतदान नहीं किया जाता था परन्तु इस बार यह आवश्यक समझा गया क्योंकि कांग्रेस का उच्च नेता-बग दल को अधिक लोकतांत्रिक आधारों पर संगठित करना चाहता था तथा यह भी चाहता था कि दल के अधिक से अधिक सदस्य घोषणापत्र पर विचार करें और उस पर चर्चा करें यह महसूस करें कि वह उनके द्वारा तैयार किया गया है और वे उसे अधिक ईमानदारी से उठावें।

इन्दौर अधिवेशन में नैतिक मूल्यों की ओर भी देश का ध्यान खींचा गया तथा कहा गया कि मनुष्य केवल एक भौतिक पदार्थ नहीं है उसके जीवन के नैतिक और मानवीय व आध्यात्मिक तथा सांस्कृतिक पक्षों का भी बहुत बड़ा महत्व है अतः उनकी ओर ध्यान देना आवश्यक है। सबसे अधिक महत्वपूर्ण बात जो कही गई वह यह थी कि कांग्रेस समाजवाद के लक्ष्य की प्राप्ति केवल लोकतांत्रिक पद्धति से करेगी उसे दमन और हिंसा में विश्वास नहीं है उसकी मान्यता है कि व्यक्ति की स्वतंत्रता का सम्मान होना चाहिए तथा उसकी रक्षा की जानी चाहिए। इसके आगे यह भी कहा गया कि देश के भीतर एक सामाजिक लोकतन्त्र स्थापित किया जाना चाहिए, जिसका अर्थ यह है कि सामाजिक प्रतिष्ठा सम्पत्ति, जाति कुल या रंग और धर्म पर आधारित नहीं होनी चाहिए, मनुष्यों का मूल्यांकन उनके उत्पादक और समाजोपयोगी परिश्रम के आधार पर होना चाहिए। समाज को स्वयं अनुशासन कठोर परिश्रम और सहकारी ढङ्ग से काम करने की आदत पैदा करनी चाहिए सरकार को शक्ति जनता में प्राप्त होती है अतः जनता को मजबूत होना चाहिए। इस प्रकार चुनाव घोषणापत्र में एक बार फिर इस बात पर जोर दिया कि भारत में जनता का राज्य है और वही सत्ता की सच्ची स्वामिनी है। समाजवाद के भावजूद लोकतन्त्र के इस बुनियादी सिद्धान्त में कांग्रेस की निष्ठा की यह घोषणा सिद्ध करती है कि वह लोकतन्त्र के बारे में बहुत सतर्क है और किसी भी मूल्य पर उसे छोड़ने को तैयार नहीं है।

घोषणापत्र में सहकारिता, शोषण के निवारण, आय की क्रमागत समानता बढ़े पैमाने के उद्योगों ग्रामोद्योग, केन्द्रीयकरण व यथासम्भव विकेंद्रित व्यवस्था राष्ट्रीय व निजी उद्योगों के विकास क्षेत्र, सघन सहकारी कृषि, विकास योजनाओं तथा भूमि-व्यवस्था के सुधार का भी उल्लेख किया गया था। जहाँ सहकारी खेती के बारे में सिफारिश की गई थी वही यह स्पष्ट कर दिया गया था कि सहकारिता स्वेच्छा पर आधारित होगी उसके लिए किसी को मजबूर नहीं किया जायगा।

नागपुर में सहकारी-कृषि का निश्चय—जनवरी १९५६ में कांग्रेस का अधिवेशन श्रीमती इन्दिरा गांधी की अध्यक्षता में हुआ तथा उसमें सहकारी-कृषि का

कार्यक्रम बहुत जोर से रखा गया। इस प्रश्न पर कांग्रेस उग्र हो गई तथा यह निर्णय कर लिया गया कि जो लोग सहकारी-स्वैती के निश्चय से सहमत नहीं हैं वे कांग्रेस छोड़ सकते हैं। इस बार एक अवसर आया जब यह बात प्रकट हो गई कि कौन प्रगतिशील है और कौन प्रतिगामी। इस प्रश्न पर अनेक लोग कांग्रेस छोड़ गये तथा उन्होंने श्री राजगोपालाचारी के नेतृत्व में स्वतन्त्र 'दल' नाम से अलग मगठन का निर्माण कर लिया। इस दल का मुख्य उद्देश्य सहकारी खेती का विरोध करना है।

इस प्रकार कांग्रेस प्रगति की राह में एक-एक कदम उठाती चली जा रही है वह इन बारे में सावधान है कि उसकी घोषणाओं और उसके कामों के बीच अन्तर नहीं होना चाहिए। उसके लिए ऐसा सोचना अत्यन्त आवश्यक भी है क्योंकि यदि वह दल जा सत्ता में है, बहुत ऊँचे आदर्श जनता के सामने रख देता है जिन्हें वह पूरा नहीं कर सकता तो इसका परिणाम यह होगा कि वह अपनी लोकप्रियता खो बैठेगा। उसे तो वे ही आदर्श जनता के सामने घोषित करने चाहिये जिन्हें वह सम्भता है कि देश की शक्ति और स्थिति के हिसाब से पूरा करना सम्भव व व्यवहारिक होगा।

विदेश-नीति— कांग्रेस की विदेश-नीति के बारे में भी दो शब्द कहना उपयुक्त होगा। उसने आरम्भ से ही इस मामले में तटस्थता की नीति बरती है। इस नीति के मार्गदर्शक तत्वों का सबसे अच्छा परिचय पञ्चशील में मिलता है जिसका वर्णन हम आगे करेंगे। वह नैतिक-सन्धियों तथा गृहबन्धियों के विरुद्ध है तथा सत्तार के दो शक्ति गटों के बीच भारत को तटस्थ रखना चाहती है। उसने यह भी घोषणा की है वह भारत के लिए प्रसार की नीति (पॉलिसी ऑफ एक्सपान्शन) में विश्वास नहीं रखती। समुक्त राष्ट्र में वह भारत की सक्रियता की समर्थक है तथा वह भारत सरकार से अपेक्षा करती है कि वह सत्तार के सभी गट्टों को मध्य में प्रवेश दिलाने की पूरी चेष्टा करे।

इसके अतिरिक्त वह इस पक्ष में है कि देश कॉमनवेल्थ ऑफ नेशन्स का सदस्य बना रहे। इस प्रकार भारत का यह प्रधान राजनीतिक दल देश की नीतियों का मार्गदर्शन कर रहा है।

अन्य राजनीतिक दलों की स्थिति

सत्ता ज्यों-ज्यों निकट आती जा रही थी कांग्रेस अपने भीतर काम करने वाले विविध दलों के प्रति असह्यशील होती जा रही थी। उसका कारण यह था कि एक दल के रूप में कार्य करने के लिये यह आवश्यक था कि दल के प्रति वफादारी प्रकट करने वाले दल के तमाम सदस्य दल की रीति-नीति, और दल के नेताओं में विश्वास रखें तथा उनकी सार्वजनिक आलोचना न करें। कांग्रेस का राष्ट्रीय स्वरूप समाप्त होकर वह एक दल में रूपान्तरित हो रही थी अतः उसके लिए यह कठिन हो रहा था कि वह विविध विरोधी विचारों के लोगों को साथ लेकर चल सके। उधर कांग्रेस के भीतर गांधीजी ही एक ऐसे व्यक्ति थे

जिनके व्यक्तित्व के चारों ओर विरोधी विचारों के लोग भी इकट्ठे हो जाते थे, सत्ता आने के साथ ही कांग्रेस की नीतियों में जो अचानक परिवर्तन आए उनसे गांधीजी थोड़े खिन्न थे और वे कांग्रेस के प्रति उदासीन हो गए, इसका परिणाम यह हुआ कि कांग्रेस, जो अब तक एक सम्मिलित मंच या मोर्चा थी, एक दलीय संगठन का स्वीर्ण स्वरूप लेने लगी। गांधीजी की मृत्यु के बाद तो यह निश्चय ही हो गया कि दूसरे दल जो अब तक कांग्रेस के भीतर काम कर रहे थे, उसमें नहीं रह सकेंगे। सरदार पटेल इस मामले में बहुत सख्त हो गए और १९४८ में गांधीजी की हत्या के थोड़े समय बाद ही फरवरी के अन्तिम दिनों में कांग्रेस ने यह प्रस्ताव स्वीकार कर लिया कि कांग्रेस के सदस्य दूसरे किसी दल के सदस्य नहीं रह सकते। यहां में भारत के राजनीतिक क्षितिज में नए दलों का स्वतन्त्र अस्तित्व आरम्भ होता है।

कांग्रेस भारत छोड़ो आन्दोलन का विरोध करने और अंग्रेजों का साथ देने के कारण १९४५ में ही कम्युनिस्टों को अपने भीतर से बहिष्कृत कर चुकी थी। उपरोक्त प्रस्ताव पाम होते ही मार्च १९४८ में नासिक अधिवेशन में समाजवादी कार्यकर्ता कांग्रेस छोड़ कर अलग हो गए और समाजवादी दल के अलग भण्डे के नीचे अपना संगठन खड़ा करने में लग गए। १९५१ तक देश के भीतर चार प्रकार के राजनीतिक दलों का पृथक् पृथक् संगठन हो चुका था—पहले वर्ग में ऐसे दल हैं जो भारतीय संविधान में उल्लिखित लोकतांत्रिक और धर्म निरपेक्ष राज्य रचना में विश्वास रखते हैं, जैसे कांग्रेस, समाजवादी दल और किसान मजदूर प्रजा पार्टी, दूसरे वर्ग में वे राजनीतिक दल हैं जो ससदात्मक लोकशाही को हटाकर सोवियत और चीनी मॉडल पर देश की पुनर्रचना करना चाहते हैं, जैसे कम्युनिस्ट दल व क्रांतिकारी समाजवादी दल तीसरे वर्ग में वे दल हैं जो राज्य के वर्तमान स्वरूप को मिटा कर देश के भीतर हिन्दू-व्यवस्था की स्थापना करना चाहते हैं, जैसे जनसंघ, हिन्दू महासभा, रामराज्य परिषद इनके अतिरिक्त एक चौथा वर्ग भी बना जो आज तक मौजूद है, इसे हम संविधान के प्रति उदासीन तथा मामूलीकृत और स्वीर्ण जातीय, वर्गीय व प्रादेशिक हितों का हिमायती कह सकते हैं इसमें अकाली दल, परिगणित जाति संघ, भारखंड पार्टी आदि के नाम गिना सकते हैं।

कम्युनिस्ट पार्टी—कम्युनिस्टों का स्वतन्त्रता मिलते ही देश के मजदूरों के संगठन में लग गए और उन्होंने बिना ही यह देखे कि देश की नए प्राप्त स्वतन्त्रता पर उनके कामों का कितना बुरा प्रभाव होगा, मजदूरों की हड़तालों का संगठन करके देश के आर्थिक जीवन को अस्त-व्यस्त करना तथा तोड़ फोड़ की नीति अपनानी शुरू कर दी। सरकार इस पर सावधान हो गई और एक ओर तो उसने अपनी पूर्व निर्धारित नीति के आधार पर मजदूरों के हितों में सम्बन्धित कानून बनाने शुरू कर दिये, दूसरी ओर कांग्रेस स्वयं इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस बनाकर मजदूर संगठन में घुस गई, तीसरे सरकार ने तोड़-फोड़ की नीति को विरुद्ध बड़ा रख अपर्नाया और जनता ने उसकी निन्दा की। इधर देश में योजनावद्ध निर्माण शुरू हुआ। इन

सब कारणों से कम्युनिस्टों के नियम सिवाय इसके कोई मार्ग ही नहीं रहा कि वे वैधानिक साधनों को अपनाते। आखिरकार अनेक वर्षों के बाद उन्होंने अपने अमृतसर सम्मेलन में वैधानिक साधनों और चुनाव के द्वारा साम्यवाद की स्थापना करने की नीति में विश्वास प्रकट किया। इस परिवर्तन का परिणाम यह हुआ कि केरल राज्य में १९५७ के निर्वाचनों में उन्हें स्पष्ट बहुमत तो नहीं मिला पर कुछ स्वतन्त्र सदस्यों की सहायता से वे सरकार बनाने में कामयाब हो गए परन्तु वह सरकार टिक नहीं सकी। जनता को ऐसा लगा कि यद्यपि साम्यवादी दल के नेता लोकतन्त्र की दुहाई देते हैं परन्तु सरकार बनाने में वे चीन और रुम द्वारा प्रयोग किए जाने वाले शक्तिशालिकवादी तरीकों का प्रयोग करने लग गये हैं इस पर वहाँ की जनता ने बहुत प्रबल आन्दोलन किया जिसको काँग्रेस और समाजवादियों का सहयोग भी प्राप्त था और उसके परिणामस्वरूप अगस्त १९५६ में राष्ट्रपति ने राज्यपाल की सूचना और समाधानकारक तथ्यों के आधार पर, वहाँ सांविधानिक शासन के भंग होने और संकटकालीन स्थिति पैदा होने की घोषणा करके साम्यवादी मजिस्ट्रेट को भग कर दिया। अब वहाँ नथ सिरे में चुनावों की तैयारी हो रही है देखिये ऊट फिसल कर-बट बैठता है। दूसरे राज्यों में उनकी स्थिति बहुत कमजोर है मसल में उनके चौकी के नेता जैसे श्री गोपालन और श्री डाग चुने जा सके हैं जिसके कारण वहाँ वे सरकारी नीतियों की आलोचना भली प्रकार कर पाते हैं। उनके बारे में सबसे खेदजनक और दुर्भाग्य की बात यह है कि आज तक भी वे अपने आप को उत्कट राष्ट्रीयता से सुसज्जित नहीं कर सके हैं। द्वितीय महायुद्ध में सोवियत संघ के अग्रजों की शरण में जाते ही वे भारत की आजादी के प्रश्न को मरझार में छोड़कर अग्रजों के पिछू बनने में तनिक भी नहीं शर्माए, उन्होंने खुले आम देश की आजादी के भारत छोड़ो आन्दोलन का विरोध किया। अभी हाल में ही चीन ने भारत की उत्तरी सीमा पर आक्रमण किया, हम घटना ने सारे देश के भीतर राष्ट्रभक्ति की लहर पैदा कर दी तथा सारा देश क्रोध से उबल पड़ा परन्तु ऐसे नाजुक मौके पर भी वे बेशरमी के साथ चीन की कम्युनिस्ट सरकार के कामों का दबा दबा समर्थन करते रहे, एक बार भी उन्होंने कड़े शब्दों में चीन के आक्रमण की निन्दा नहीं की तथा यह घोषणा नहीं की कि यदि चीन पीछे नहीं हटता है तो हम उसका अपने देश की सीमाओं में से खदेड़ देंगे, जो साम्यवादी देश के भीतर जरा-जरा सी बात पर दगा करा देते हैं, वैसे और ड्रामा जला हासते हैं, वे ही देश के आक्रमण के समय मौन होकर बैठ गए इतना ही नहीं श्री डागो ने जब चीन के आक्रमण की निन्दा की तो साम्यवादी दल ने उनके इस काम के लिये उन्हें अपने मेरठ सम्मेलन में बहुत बुरा भला कहा। वहाँ उन्होंने भारत के लोकमत के दबाव में आकर चीन के आक्रमण के बारे में एक प्रस्ताव दबे-दबे शब्दों में पास किया परन्तु उससे उनकी राष्ट्रीयता तनिक भी प्रमाणित नहीं होती। वास्तव में यह दल सोवियत संघ और चीन के साम्यवादी नेताओं का द्विपक्ष है और उनकी प्रेरणा के लिये उनकी ओर ही मुह उठाकर देखना पड़ता है, अतः सहज ही उनके

मन में उन देशों के प्रति भक्ति और निष्ठा है। “भारत के साम्यवादियों ने अपना मस्तिष्क बन्द कर लिया है और वे अपना समय तथा अपनी शक्ति भूतकाल के कुछ नारे याद करने में खर्च कर रहे हैं, वे भारत की वर्तमान स्थिति में असमर्थ रहे हैं। वीर और महान् क्रान्तिकारी साम्यवादी महान् प्रतिक्रियावादी बन गये हैं।—मेरे समाजवाद या साम्यवाद के विरुद्ध नहीं हूँ। मैं भारत और भारतीय जनता में सबसे अधिक दिलचस्पी रखता हूँ। भारत के साम्यवादी समझते हैं कि क्रान्ति का अर्थ आदर्शों का बुद्धिमत्तापूर्वक प्रयोग न होकर यह खोजने में है कि ५००० मील दूर क्या हो रहा है।” (श्री जवाहरलाल नेहरू, २६ दिसम्बर १९५५ को त्रिचूर म्युनिसिपल काउन्सिल के सामने भाषण, उद्धृत इकनॉमिक रिव्यू १ जनवरी १९५६)। ये प्रादेशिक सीमाओं से परे की निष्ठाएँ (एक्स्ट्रा टैरिटोरियल लॉयल्टी) देश के लिये बहुत खतरनाक सिद्ध हो सकती हैं और यदि हम तनिक भी असावधान हुए तो हमारे देश में ठीक उसी प्रकार अर्थव्यवस्थात्मक ढंग से विदेशी सेनाओं की मदद द्वारा साम्यवाद लादा जा सकता है जिस प्रकार चीन पर यह घोषा गया है। यह हमारी लोकतांत्रिक परम्पराओं और सांस्कृतिक पृष्ठभूमि के लिये घातक होगा। समाजवाद हमें बनाना है लेकिन हम उसकी स्थापना अपने सविधान के अन्तर्गत और लोकतांत्रिक साधनों से करें यह नितान्त वाछनीय है। हमें सार्वजनिक जीवन में से हिंसा और दमन का उन्मूलन करने के लिये बटिबद्ध रहना होगा। इस देश में यदि किसी को भी किसी प्रकार की मजबूरी महसूस होती है और वह अपने आपको किसी ढाँचे में जबर्दस्ती पाता है तो वह हमारे देश के लिये दुर्भाग्य की बात होगी।

प्रजा समाजवादी दल—हमारे देश में समाजवादी दल की स्थापना कांग्रेस के भीतर १९३४ में हुई थी। यह दल मार्च १९४८ में विधिवत ढंग से कांग्रेस से अलग हुआ। उधर कांग्रेस के भीतर अनेक कारणों से, जिनमें आचार्य कृपलानी की कांग्रेस अध्यक्ष पद के लिये हार भी शामिल है, कांग्रेस के भीतर एक इंडोक्रैटिक फ्रंट की स्थापना की गई। यह एक और संघर्ष और वियोग का आरम्भ था। अखिर यह दल कांग्रेस से १९५१ में अलग हो गया। इसके नेता आचार्य कृपलानी ने १७ मई १९५१ को कांग्रेस छोड़ दी और १६-१७ जून को पटना में होने वाले सम्मेलन में किसान मजदूर प्रजा पार्टी की स्थापना कर ली गई। १९५२ के निर्वाचनों में समाजवादी दल और किसान मजदूर प्रजा पार्टी के बीच एक प्रकार का बीला-ढाला समझौता हो गया परन्तु वह टिक नहीं सका। समाजवादी दल बराबर यह चाह रहा था कि किसान मजदूर प्रजा पार्टी और उस के बीच स्थायी सम्बन्ध हो जायें परन्तु आचार्य कृपलानी समाजवादी दल के कार्यक्रम में अधिक प्रभावित और उत्साहित नहीं हो पा रहे थे। १९५२ के निर्वाचन-परिणाम बहुत निराशाजनक थे। लोकसभा में कांग्रेस को ३६२ स्थान मिले परन्तु किसान मजदूर प्रजा पार्टी को केवल ६ और समाजवादी दल को १२ स्थान मिले। यह बात और भी अधिक आश्चर्यजनक थी कि साम्यवादी दल को इस में २३ स्थान प्राप्त हुए और यह लोकसभा का सबसे बड़ा विरोधी दल

था। इस चुनाव से दोनों दल यह समझ गये कि कांग्रेस का विरोध करने के लिये उन्हें आपस में मिल जाना चाहिये।

सितम्बर १९५२ में समाजवादी और किसान मजदूर प्रजा दोनों दल लम्बी चर्चा और सन्धि के बाद एक दूसरे में विलीन हो गये तथा संयुक्त दल का नाम 'प्रजा समाजवादी दल' रखा गया। इस प्रकार देश में एक नये शक्तिशाली दल का उदय हुआ परन्तु यह स्वीकार करना होगा कि यह दल अभी तक देश की दृष्टि को पकड़ नहीं सका है तथा यह प्रमुख विरोधी दल का स्थान नहीं ले सका है।

समाजवादी दल की एकता बहुत दिनों तक बनी न रह सकी। १९५५ में प्रसिद्ध समाजवादी नेता डा० राममनोहर लोहिया ने अपने साथियों के साथ प्रजा समाजवादी दल को छोड़कर नये निरे से समाजवादी दल के नाम से एक नये दल की स्थापना कर ली। उनकी नीतियाँ प्रजा समाजवादी दल की अपेक्षा कुछ उग्र हैं वे स्थायी तौर पर सत्याग्रह की नीति में विश्वास करते हैं। श्री जयप्रकाशनारायण ने उनके साथ प्रजा समाजवादी दल की सन्धि कराने की बहुत चेष्टा की परन्तु वे इसमें कामयाब न हो सके।

हिन्दू राजनीतिक दल—यहाँ हमें जनसंघ हिन्दू महासभा और रामराज्य परिषद जैसे हिन्दू दलों का वर्णन भी करना चाहिये। इनमें हिन्दू महासभा सबसे पुराना दल है। इसकी स्थापना १९०७ में मुस्लिम मन्त्रप्रदायवाद का सामना करने के लिये की गई थी धीरे-धीरे यह भ्रष्टा प्रतिक्रियावादी होती गई और बजाय मुस्लिम लीग का विरोध करने के यह उनकी शिष्टा बन गई अर्थात् जिस प्रकार लीग यह कहती थी कि हिन्दू और मुसलमान दो राष्ट्र हैं ठीक उसी प्रकार हिन्दू महासभा भी यही राग अलापने लगी और वह उग्र हिन्दू राष्ट्रवाद की प्रतीक बन गई। भारतीय साम्प्रदायिक समस्या की जिम्मेदारी जो लीग अकेल लीग पर ही नहीं डालना चाहते थे उनके साथ ही सभा का नाम भी जोड़ना पसन्द करते हैं और बँसाना करना बिल्कुल गलत नहीं होगा।

स्वतन्त्रता के पश्चात् सभा लोकप्रियता प्राप्त नहीं कर सकी है उसका प्रधान कारण यह तो है ही कि महात्मा गांधी के पवित्र रक्त की वृद्धों ने भारत में साम्प्रदायिकता की भाग को बुझा दिया इसके अभाव में यह भी है कि हिन्दू राष्ट्रवाद का नारा उठाने के लिये भारतीय जनसंघ और रामराज्य परिषद नाम के दो दूसरे दल और बना लिए गए तथा इनमें से जनसंघ के भीतर राष्ट्रीय स्वयंसेवक के अनेक नौजवान कार्यकर्ता भूमिलित हो गये जो शिक्षित हिन्दू राष्ट्रवाद का अधिक कुशल प्रतिनिधित्व करते हैं।

रामराज्य परिषद इनमें सबसे अधिक रुढ़िवादी दल है। इसकी स्थापना हिन्दू सन्यासी स्वामी करपात्रीजी ने की थी और वे ही इसके प्रधान नेता और सरक्षक हैं। भारतीय जनसंघ की स्थापना डा० श्यामाप्रसाद मुखर्जी ने १९५१ में भारतीय राष्ट्रधर्मात् भ्रष्टण्ड भारत के नारे के साथ की। कहा तो यह गया था कि जनसंघ सब

धर्मों के लिये खुला होगा परन्तु वास्तव में डा० मुखर्जी की यह इच्छा पूरी नहीं हो सकी उसका कारण यह था कि आरम्भ में ही राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ के लोगों ने जनसंघ पर अपना अधिकार कर लिया था तथा उनके बारे में यह बात साफ तौर पर जाहिर ही थी कि वे हिन्दू राष्ट्रवादी हैं और विशेषकर मुसलमानों के प्रति उनके मन में प्रेम नहीं है। इस सब के बावजूद जनसंघ नगरों में काफी लोकप्रिय हो रहा है उसका कारण यह है कि उनके कार्यकर्ता शिक्षित हैं, उनमें सामाजिकता है और वे अपने आपको नगरों के समृद्ध वर्गों के साथ आत्मसात करने में सफल हुए हैं।

अन्य छोटे और महत्वहीन दलों का वर्णन यहाँ व्यर्थ होगा। भारत की दलीय राजनीति के बारे में यहाँ यह उल्लेख कर देना उपयुक्त होगा कि अब देश के भीतर से धीरे धीरे संकीर्ण साम्प्रदायिकता घट रही है और राजनीतिक दलों का आधार आर्थिक बनता जा रहा है। कांग्रेस और समाजवादी दल आम तौर पर लोकतांत्रिक समाजवाद के हिमायती बन गये हैं साम्यवादी दल सोवियत ढंग की अर्थ और समाज व्यवस्था के स्वप्न देख रहा है तथा जनसंघ व हिन्दू महासभा आम तौर पर निहित स्वार्थों अर्थात् विशेष सुविधा प्राप्त वर्गों के हितों के प्रतिनिधि बनते जा रहे हैं। हाल में ही भारत की राजनीति के भीष्म भक्तवर्ती राजगोपालाचारी ने स्वतंत्र पार्टी के नाम से एक नया दल की स्थापना की है जो भारत में ब्रिटिश रुढ़िवादी दल के समान काम करेगा। आजकल वह कांग्रेस की सहकारी कृपि की नीति का विरोध कर रहा है। अभी वह दल बहुत नया है अतः उसके बारे में इस समय कुछ भी कहना कठिन होगा तथापि यह तो कहा ही जा सकता है कि यदि स्वतंत्र दल मजबूत बनता है तो जनसंघ की स्थिति कमजोर हो जायगी तथा वह भारत में रुढ़िवादी दल की आवश्यकता की पूर्ति करेगा।

निम्न तालिका में हम १९५७ के चुनावों में भारत के प्रमुख राजनीतिक दलों की स्थिति का एक चित्र प्रस्तुत करने की चेष्टा करेंगे।

दल का नाम	लोकसभा में प्राप्त स्थान	राज्य विधान सभाओं में प्राप्त स्थान
कांग्रेस	३६६	२,०२६
प्रजा समाजवादी	२०	२०५
साम्यवादी	२७	१७१
जनसंघ	४	४६
दुमरे दल	३७	२६७
स्वतंत्र सदस्य	४२	४१४

राष्ट्रीय राजनीति

स्वाधीनता के बाद भारत की राजनीति ने अपने इस अध्ययन में हमें देश की राजनीतिक अवस्था ने अतिरिक्त उसकी प्रगति का एक संक्षिप्त चित्र भी प्रस्तुत

करना होगा। स्वतन्त्रता के मिलने के समय भारत को औपनिवेशिक पद प्राप्त हुआ था। २६ जनवरी १९५० को जब हमने नया संविधान लागू किया उस समय यह घोषणा की गई कि भारत एक स्वतन्त्र लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है। यहाँ में संसार के स्वतन्त्र राष्ट्रों के बीच हमारा देश खड़ा हुआ। स्वतन्त्रता के बाद हमारे सामने कई महत्वपूर्ण प्रश्न आये जिनमें से अनेक का उल्लेख हम पीछे कर चुके हैं। यहाँ हम भारतीय राज्यों के पुनर्गठन का उल्लेख करना आवश्यक समझते हैं। कांग्रेस ने कई बार इस प्रकार का आश्वासन देश को दिया था कि भारत को अंग्रेजों ने अपनी प्रशासकीय सुविधा और राजनीतिक महत्व की दृष्टि से प्रांतीय विभाजित किया है प्रत्येक स्वतन्त्र देश को भाषा के आधार पर नये मिर्रे से नये प्रदेशों या राज्यों में विभाजित किया जायेगा। स्वतन्त्रता के पश्चात् स्वाभाविक रूप से उस ओर मरकार का ध्यान गया। कांग्रेस ने यह सिद्धान्त १९२० से ही स्वीकार कर लिया था और उसी समय से प्रांतीय कांग्रेस समितियाँ भाषावार प्रदेशों के आधार पर चल रही थी। दूसरे दलों ने भी कांग्रेस की इस भाषावार समझौते की नीति का अनुसरण किया था।

राज्य पुनर्गठन—१९५० में नये संविधान की घोषणा के बाद भारत सरकार इस बारे में सोचने लगी इस पर देश के कुछ हिस्सों में आन्दोलन होने लगा और बात यहाँ तक बढ़ी कि १९५२ के अन्तिम महीनों में अलग आंध्र बनाने के लिए सत्याग्रह शुरू हो गया और वहाँ के एक महात्मा श्री रामलू स्वामी ने अनशन करके अपने प्राण उत्सर्ग कर दिये। यह कोई मामूली दुर्घटना नहीं थी, कांग्रेस इससे सहम गई और यह समझ गई कि देश में राज्यों के पुनर्गठन का प्रश्न बहुत गम्भीर बन गया है। वह जागी और भारत सरकार ने श्री रामलू की मृत्यु के तुरन्त बाद मद्रास प्रांत से तेलुगु भाषा वाले प्रदेश को अलग करके नया आंध्र राज्य बनाने की मांग स्वीकार कर ली। श्री रामलू के बलिदान के ठीक एक वर्ष बाद अक्टूबर १९५३ में नया आंध्र राज्य का निर्माण कर दिया गया, तथा १९५४ में सरकार ने राज्य पुनर्गठन आयोग की स्थापना कर दी जिसने अक्टूबर १९५५ में अपनी रिपोर्ट संसद के सामने पेश कर दी। इस आयोग के अध्यक्ष श्री फजल अली और सदस्य श्री हृदयनाथ कुंजरु व श्री के० एम० पन्निकर थे। आयोग की सिफारिशों पर संसद में विचार विमर्श हुआ तथा आखिरकार भारत को १४ राज्यों और कुछ संघीय प्रदेशों में संगठित कर दिया गया। इनमें से एक राज्य पर बहुत झगड़ा पड़ा, हुआ यह कि बम्बई नगर के ऊपर झगड़ा होने के कारण महाराष्ट्र और गुजरात को अलग-अलग न करके बम्बई नाम से एक द्विभाषी राज्य बना दिया गया। यह निर्णय महाराष्ट्रियों तथा गुजरातियों दोनों को अप्रिय लगा अतः इसके विरोध में अहिंसावाद, बम्बई और पूना आदि नगरों में भयंकर दंगे हुए जिनमें पुलिस की गोलियों और दंगाइयों के पर्यटनों से बहुत से व्यक्ति मारे गये, परन्तु संसद अपना निर्णय बदलने को तैयार नहीं थी। १९५७ के चुनाव इसी परिस्थिति में हुए, उनके परिणामों को देखकर कांग्रेस थोड़ी चिन्तित हुई और

१९५८ में कांग्रेस की अध्यक्षता बनने के बाद श्रीमती इन्दिरा गांधी ने इस दिशा में प्रयत्न आरम्भ किये कि बम्बई को पुनः दो राज्यों में विभाजित कर दिया जाये। यह लगभग निश्चित ही सो गया है कि अब शीघ्र ही बम्बई राज्य को तोड़ कर महाराष्ट्र और गुजरात नाम के दो राज्यों में बांट दिया जायेगा। अभी सदन के सामने ये प्रस्ताव नहीं रखे गये हैं, उस बारे में सम्बन्धित नेताओं से बातचीत की जा रही है।

छुआछूत का निवारण—कांग्रेस महात्मा गांधी के नेतृत्व में निरन्तर भारत के उज्ज्वल भस्तीक पर छुआछूत का कलक मिटाने और देश के प्रत्येक नागरिक को समान भूमिका पर खड़ा करने के लिए प्रयत्न करती रही। उसके इस प्रयास में सारे राष्ट्र का समर्थन था। संविधान के द्वारा छुआछूत को मिटा दिया गया और संविधान की धाराओं को अधिक प्रभावशाली ढंग से लागू करने के लिए सदन ने एक कानून बनाकर छुआछूत को अर्थशासनिक घोषित कर दिया। हालांकि यह बात स्वीकार करनी होगी कि छुआछूत जैसी सामाजिक कुरीतियाँ कानून के द्वारा नहीं मिटाई जा सकती तथापि इसमें सन्देह नहीं किया जा सकता कि कानून इस मामले में तिरस्कृत जातियों को बहिष्कार के नष्ट में रहने वाली जातियों के अत्याचार के विरुद्ध रक्षण प्रदान करता है तथा उनको सामाजिक न्याय का आश्वासन देता है। इस समस्या के कई कारण हैं जिनमें कुछ सामाजिक हैं, कुछ शिक्षा में सम्बन्धित, कुछ राजनीतिक और कुछ आर्थिक। यह आशा की जा सकती है कि देश के भीतर ज्यों-ज्यों शिक्षा का प्रसार होगा, अछूत जातियों के होनहार बालक शिक्षा लेकर निकलेंगे, सरकार और समाज में ऊँचे पद प्राप्त करेंगे, तथा उनकी आर्थिक दशा व काम की दशाएँ सामूहिक रूप से बदलेंगी ज्यों-ज्यों हमारे माथे से यह पाप धुलता जायेगा। इस दिशा में सरकार ने बड़ा काम किया है, इन्हें राजनीतिक संरक्षण देने के अलावा सरकारी नौकरियों में प्राथमिकता दी जाती है, स्थान सुरक्षित किये जाते हैं, विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियाँ दी जाती हैं तथा निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था की जाती है। हमें यह जानकर गर्व हो सकता है कि हमारे देश का संविधान जिस प्राण्य समिति ने तैयार किया था उस समिति के अध्यक्ष हमारे देश के प्रतिभाशाली विधान शास्त्री श्री डा० अम्बेदेकर इसी जाति के सदस्य थे बाद में तो वे बीढ़ हो गये थे।

भूमि-व्यवस्था में आतिकारी कदम—आजादी की लड़ाई के जमाने में भारत की यह आकांक्षा प्रकट हो गई थी कि भारत अंग्रेजों द्वारा स्थापित की गई जमींदारी व जागीरदारी की व्यवस्था को मिटाकर ऐसी भूमि-व्यवस्था की स्थापना करना चाहता है जिसमें किसान अपनी जमीन का स्वामी और वह अपनी उपज का एकमात्र अधिकारी हो। जमींदार लोग यह बात जानते थे और आजादी की लड़ाई में चन्द देशभक्त जमींदारों को छोड़कर वे लोग आम तौर पर अंग्रेजों के पिछूते बने रहे और कांग्रेस के प्रयत्नों का विरोध करते थे। आजादी के बाद इन १३ वर्षों के भीतर देश के कोने-कोने में से भूमि पर से इस दोहरे भार को हटा दिया गया है तथा

किसान सीधे अपनी भूमि के साथ सम्बन्धित हो गया है। जमींदारी और जागीरदारी के उन्मूलन के अलावा देश के विविध राज्यों में भूमि की अधिकतम जोत की सीमा निर्धारित करने, चक्कन्दी करने, सिंचाई, मेज्जन्दी आदि की चेष्टा की गई है। हर सम्भव प्रकार से यह चेष्टा की जा रही है कि भारत का किसान जोषण से मुक्त हो सके, उनकी आर्थिक स्थिति सुधर सके, उनके जीवन के उत्तम मापन उपलब्ध हो सकें, और इसके साथ ही गाय देश की बहनी हुई आवादी को दोनों समय पेट भर कर भोजन प्राप्त हो सके। जमींदारी मिटाने के लिए सारे देश में करोड़ों रुपया जमींदारों को प्रतिपन के रूप में दिया गया है।

इस प्रसंग में हमें मोह होना है कि हम अपने विद्वान् पाठकों का ध्यान भ्रान्त यम आन्दोलन की ओर खींचें। इस आन्दोलन का विचार हमें महात्मा गांधी के निष्पन्न महर्षि विनोबा भावे ने दिया है। उनका कहना है कि भूमि माना है और हम सब उसकी सन्तान हैं। अतः हम में से कोई भी उसका मालिक नहीं, उनका मालिक तो समाज देवता है, और हम में से प्रत्येक को यह अधिकार है कि यदि वह खेती करना चाहता है तो उसे भूमि प्राप्त हो सके। उनका आग्रह है कि देश के भीतर से भूमि की निजी मालिकियत मिटनी चाहिए तथा गाव-गाव में उनका समान वितरण होना चाहिए इसे वे ग्रामदान कहते हैं। इस विचार के आधार पर वे देश में नए प्रकार की व्यवस्था खोजी कर रहे हैं जिसे हम सर्वोदय व्यवस्था कहते हैं। श्री विनोबा जी अपने इस विचार को लेकर काश्मीर से कन्या कुमारी तक निरन्तर घूम रहे हैं। उनकी यह यात्रा पैदल ही चल रही है। कांग्रेस ने और देश के दूसरे सभी राजनीतिक दलों ने उनके विचार को पसन्द किया है और जहां तक वे उनका साथ दे सकते हैं देने का वायदा भी करते हैं।

योजनाबद्ध प्रगति—हमारे देश में जब राष्ट्रीयता का विजय हो रहा था उस समय हमारा मस्तिष्क बन्द नहीं था, दुनिया के दूसरे देना मक्या हो रहा है, यह हम बराबर देखते रहे और अपने देश के विकास के लिये चिन्तन भी करते रहे। सोवियत समाजवादी गणराज्य तथा अपनी मोठनाओं के द्वारा प्रगति के पथ पर आगे बढ़ रहा था यह देखकर नेताओं के मन में उत्साह पैदा हुआ। १९२० में जब अनेक प्रान्तों में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल बने तब कांग्रेस के सामने लड़ाई से मुक्तिपति निर्माण का काम आया और वह उस काम को पूरी शक्ति और ईमानदारी के साथ करने में जुट गई। १९३८ के अन्त में कांग्रेस ने एक राष्ट्रीय योजना समिति की स्थापना की। इस समिति में प्रान्तीय सरकारों और सहयोगी देशी राज्यों के प्रतिनिधियों के अलावा पन्द्रह सदस्य थे। इन सदस्यों में देश के प्रमुख उद्योगपति, पूँजीवादी, अर्थशास्त्री, प्राध्यापक, वैज्ञानिक, तथा ट्रेड यूनियन कांग्रेस व ग्रामोद्योग मंच के प्रतिनिधि थे। बंगाल, पंजाब और सिन्ध की कांग्रेसी प्रान्तीय सरकारों और हैदराबाद, मंनूर, बड़ोदा, नावन्कोर व भोपाल के देशी राज्यों ने भी समिति को सहयोग दिया। भारत सरकार ने इसमें कोई भाग नहीं लिया और उसका हल बराबर असहयोगपूर्ण बना

रहा। यह समिति इस प्रकार काफी प्रतिनिधि समिति हो गई थी जिसमें सब प्रकार के सरकारी और गैरसरकारी प्रतिनिधियों ने भाग लिया। श्री जवाहरलाल नेहरू इस समिति के अध्यक्ष बने। समिति के संगठन को देखकर बड़ा अजीब लगता था कि यह विचित्र समिति किस प्रकार काम कर सकेगी। भारत सरकार तो सहयोग कर ही नहीं रही थी, प्रान्तीय सरकारें भी गहरी दिलचस्पी नहीं ले रही थी, कांग्रेस में भी अनेक प्रभावशाली लोग समिति को बेकार की मुसीबत समझते थे, जहां तक पूँजीपतियों का प्रश्न है, वे योजना के काम को शका की दृष्टि से देखते थे परन्तु वे यह सोचकर समिति में आ गये थे कि उनके लिये बाहर रहने की अपेक्षा भीतर रहकर अपने हितों की रक्षा करना सरल रहेगा।

समिति यह महसूस करने लगी कि योजना बनाने के लिये एक स्वतंत्र सरकार का होना बुनियादी बात है, फिर भी समिति ने काम शुरू किया। एक दूसरी बड़ी कठिनाई यह थी कि योजना समिति जो योजना बनाती वह तुरन्त लागू नहीं की जा सकती थी अतः यह बात साफ थी कि योजना अविव्य के लिये बनाई जा रही है, इस भावना ने समिति के काम को और भी अधिक नीरस बना दिया था। फिर भी समिति ने सद्भावना के साथ काम शुरू किया। जवाहरलालजी ने लिखा है कि वे नियोजन के काम के प्रति बहुत सजग और निष्ठावान थे। समिति जिन निष्कर्षों पर पहुँची वे बहुत ज्ञानवर्धक हैं। उसने कहा कि देश की आर्थिक स्थिति को ठीक करने के लिये राष्ट्रीय आय को ५०० से ६०० प्रतिशत तक उठाना होगा, अतः उसने दस वर्षों की योजना बनाई और उस समय के भीतर देश की आय को २०० से ३०० प्रतिशत तक बढ़ाने का लक्ष्य अपने सामने रखा। उसकी कुछ प्रमुख कसौटियाँ ये मानी गईं कि प्रत्येक वयस्क काम करने वाले नागरिक को २४०० से २८०० इकाई तक कैलोरी मूल्य देने वाला भोजन, ३० गज कपड़ा, और कम से कम १०० वर्ग फीट का मकान मिलना चाहिये। उसमें खेती और उद्योगों के उत्पादन में वृद्धि, बेरोजगारी में कमी, प्रति व्यक्ति आय में बढ़ोतरी, शिक्षा का प्रसार, तथा स्वास्थ्य व चिकित्सा की सुविधा के लक्ष्यों का उल्लेख किया गया। इस योजना में सब से प्रमुख बात यह थी कि इसमें आर्थिक जीवन के नियमन और नियंत्रण की बात की गई थी। निजी स्वामित्व के उद्योगों को एक सीमित स्थान दिया गया था, बुनियादी उद्योगों के बारे में कुछ लोगों को छोड़कर आम तौर पर यह थी कि उन्हें राज्य के नियंत्रण में रखा जाना चाहिये। खेती के क्षेत्र में सहकारिता की सिफारिश की गई। उस समिति के काम के बारे में समिति के अध्यक्ष और हमारे प्रधान मंत्री श्री जवाहरलाल नेहरू ने डिस्कवरी ऑफ इंडिया में लिखा है कि—“केवल समिति में ही नहीं, विशाल भारत देश में हमारी रचना जिस प्रकार की थी उसके सदृश में हम समाजवादी योजना नहीं बना सकते थे। तथापि मुझे यह माफ़ दीखता है कि योजना जिस प्रकार विकसित हुई वह हमें समाजवादी ढाँचे के कुछ बुनियादी तत्वों की स्थापना की ओर ले जा रही थी। वह समाज में स्वार्थी तत्वों को नियंत्रित कर रही थी तथा एक तीव्रता से फँसने वाले

सामाजिक ढाँचे के भागों की वाघाओ को दूर करके उसको आगे की राह दिखा रही थी। वह इस प्रकार के आयोजन पर आधारित थी जिसका लक्ष्य साधारण मनुष्य को लाभ पहुँचाना, उसके जीवन स्तर को बहुत ऊँचा उठाना तथा सोई हुई प्रतिभा और शक्ति को बढ़ी मात्रा में जाग्रत करना होता है।...यदि हम लोकतात्त्विक राज्य-रचना से चिपटे रहते हैं तथा सहकारी कार्य कलाप को प्रोत्साहित करते हैं तो शक्ति के केन्द्रीयकरण और घोर नियन्त्रणवाद के खतरो से बचा जा सकता है।" — योजना के बुनियादी मुद्दों पर सदस्यों में आम सहमति थी। समिति अपना काम पूरा न कर सकी। जवाहरलालजी और दूसरे सदस्य गिरफ्तार कर लिये गये तथा उनके बाद इस काम के लिये आजादी आने तक फुर्सत ही न मिली।

यहाँ हमने इस प्रयास का विस्तृत वर्णन केवल यह प्रदर्शित करने के लिये किया है जिससे हम भली प्रकार यह समझ सकें कि स्वतंत्रता के बाद जो योजनाएँ बनी वे एकदम नई नहीं थी, उनकी बुनियादें बहुत पहले डाल दी गई थी, केवल उनके निर्माण की देरी थी जो स्वतंत्र देश की राष्ट्रीय सरकार के जिम्मे रहा। इस वर्णन से यह बात भी जाहिर हो जायेगी कि कांग्रेस के लिये समाजवाद का विचार नया नहीं था, वह शुद्ध से ही उस दिशा में मोच रही थी।

स्वतंत्रता के पश्चात् नया संविधान लागू होने पर मार्च १९५० में भारत सरकार ने एक नियोजन आयोग (प्लानिंग कमिशन) की नियुक्ति की जिसको कहा गया कि वह उन साधनों की खोज करे जिनके द्वारा संविधान का यह आदेश पूरा किया जा सके, "जनता के जीवन स्तर में देश के साधनों का समुचित उपयोग करके तीव्र उन्नति की प्रोत्साहन देना, उत्पादन बढ़ाना तथा लोगों को समाज के उपयोगी कामों में रोजगार प्राप्त करने का अवसर प्रदान करना।" आयोग से यह अपेक्षा की गई कि वह देश के साधनों का अनुमान लगाये, उनके अत्यन्त प्रभावशाली और सतुलित उपयोग की योजना तैयार करे, योजना के क्रियान्वित करने में प्रथमिकताओं और क्रमों को निश्चित करे, योजना को लागू करने के लिये विभाग की स्थापना करे उसके लागू करने में प्रगति का पता लगाय तथा सरकार के सामने आवश्यक सिफारिशें पेश करे। एक वर्ष के परिश्रम के बाद अप्रैल १९५१ से मार्च १९५६ तक के पांच वर्ष के समय के लिये एक योजना स्वीकार कर ली गई।

यहाँ यह बात जानना लाभदायक होगा कि एशिया के प्रत्येक देश में किसी न किसी प्रकार की योजना बना कर काम किया जा रहा है। जापान की योजना सयुक्त राष्ट्र अमेरिका के आर्थिक ढाँचे के नमूने पर आधारित है, बर्मा में भी—कॉम्प्रिहेन्सिव रिपोर्ट ऑन इकॉनॉमिक एन्ड इन्जीनियरिंग डेवेलपमेन्ट—नाम से एक योजना है, लका में भी छ-वर्षीय योजना है, पाकिस्तान भी अभी-अभी योजना की दृष्टि से सोचने लगता है। परन्तु भारत में यह योजना सार्वजनिक जीवन का मुख्य केन्द्र बन गई है और वह एक राष्ट्रीय निष्ठा और देशभक्ति का सूत्र बन चुकी है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद ३६ में देश के समाजवादी लक्ष्य का उल्लेख मिलता है, यद्यपि

उसम समाजवाद का नाम नहीं लिया गया परन्तु उसमें समाजवाद के मूल तत्वों की घोषणा की गई है। जैसा हम पीछे कह चुके हैं, नियोजन आयोग की स्थापना संविधान की इस धारा का पालन करने के लिये ही की गयी है।

इस सीमित स्थान पर योजना के बारे में प्रवेश नहीं किया जा सकता, यहाँ इतना कहना पर्याप्त होगा कि योजनाबद्ध प्रगति की दिशा में इस महान देश ने जो भजवृत कदम उठाये हैं वे स्थिरता के साथ गति ग्रहण करते जा रहे हैं और आगे बढ़ते जा रहे हैं। पहली योजना दिसम्बर १९५२ में प्रकाशित हुई परन्तु उसे अंशतः १९५१ में ही, जब वह बन रही थी, लागू करना शुरू कर दिया गया था। १९५६ के अप्रैल में देश में दूसरी पंचवर्षीय योजना लागू हो गई जिसपर देश इस समय काम कर रहा है। तीसरी पंचवर्षीय योजना का निर्माण शुरू हो गया है जो अप्रैल १९६१ में लागू होगी।

योजनाओं में देश के आर्थिक जीवन का क्रमिक और व्यवस्थित विकास दृष्टि में रखा गया है। योजनाओं के अन्तर्गत खेती, उद्योग, वाय, नहर, पुल, सड़क, स्टील की भट्टियाँ, स्कूल, विजनीघर, ग्राम विकास, महिला व बाल विकास इत्यादि अनेक कामों को एक साथ उठाया गया है। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में नियोजन के लक्ष्यों को इस प्रकार परिभाषित किया गया है—“प्रगति की दिशा निर्धारित करने के लिये बुनियादी सिद्धान्त के तौर पर व्यक्तिगत मुनाफे को नहीं बरन् सामाजिक लाभ को ध्यान में रखना होगा एवं विकास का वह ढाँचा व सामाजिक तथा आर्थिक सम्बन्धों का वह ढंग इस प्रकार तय किया जाना चाहिये कि उसके परिणामस्वरूप केवल राष्ट्रीय आय में वृद्धि ही नहीं होनी चाहिये, बरन् आय और सम्पत्ति का अधिक समान वितरण भी होना चाहिये। आर्थिक विकास के लाभ समाज के अपेक्षाकृत कम सुविधा प्राप्त वर्ग को अधिक से अधिक उपलब्ध होने चाहियें तथा आय, सम्पत्ति और आर्थिक सत्ता के केन्द्रीयकरण में निरन्तर रूकी होती जानी चाहिये।” इस प्रकार यह बात स्पष्ट हो जाती है कि हमारे समाजवाद का अर्थ सामाजिक न्याय और समानता है तथा वह अनिवार्य तौर पर लोकतान्त्रिक है, उसकी तुलना सोवियत पद्धति से कदापि नहीं की जा सकती। हमारी व्यवस्था में सार्वजनिक क्षेत्र के विकास की बात कही गई है परन्तु उसमें वही भी वर्तमान पूँजीपति वर्ग की सम्पत्ति को राज्य द्वारा छीन लेने की बात नहीं कही गई है। जहाँ-जहाँ राज्य किसी उत्पादन के क्षेत्र को अपने आधीन करना तय करता है, वहाँ उस क्षेत्र में चादू उत्पादन के साधनों को राज्य उसके निजी मालिकों से दाम देकर मोल लेता है, अपहरण नहीं करता। जहाँ तक राष्ट्रीय आय के समान वितरण का प्रश्न है उसे उन्नीसवीं शताब्दी में भले ही समाजवादी कार्यक्रम माना जाता हो, आज तो वह पूँजीवादी माने जाने वाले राष्ट्रों का भी लक्ष्य बन गया है। आज अमेरिका में भी जब चुनाव होते हैं तो गणतन्त्रवादी दल पर जनतन्त्रवादी दल यह आरोप लगाता है कि वह पूँजीपति हितों का प्रतिनिधित्व करने वाला दल है, और गणतन्त्रवादी उस आरोप का उत्तर इस

कार देते हैं कि उनके शासन काल में राष्ट्रीय आय के भीतर कर्मचारियों का अंश ६७ प्रतिशत से बढ़कर ६६ प्रतिशत हो गया है। एक ओर हमारी व्यवस्था पूँजीवादी ढंग से इस प्रकार भिन्न है कि हम उसके द्वारा व्यक्तिगत मुनाफे के प्रयोजन के स्थान पर सामाजिक लाभ की प्रेरणा निर्माण करने की चेष्टा कर रहे हैं, दूसरी ओर हमारी सोवियत संध की पद्धति से भी भिन्न है, क्योंकि हम उस प्रकार के शासन और प्रशासन का निर्माण कर रहे हैं जिसका उद्देश्य जनता की सेवा करना है न कि उस पर अपना निरंकुश प्रभुत्व स्थापित करके उनके जीवन को हर क्षेत्र में पूर्णतः नियंत्रित करना। इस प्रकार हम केवल अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में ही नहीं बल्कि अपनी सामाजिक और आर्थिक पुनर्रचना के मामले में भी दोनों व्यवस्थाओं से भिन्न और दोनों के बीच में होकर मार्ग बनाने की चेष्टा कर रहे हैं, यह हमारे लिए बहुत स्वाभाविक भी है, हमारे सामने दोनों व्यवस्थाओं के दोष हैं और हम उनसे बच कर एक नया मार्ग बनाना है, भारत की समन्वयकारी प्रवृत्ति इसके लिए बहुत कुछ जिम्मेदार है। यहाँ हमें अपनी व्यवस्था पर महात्मा गांधी के प्रभाव को भी स्वीकार करना होगा, उन्होंने राजनीति विज्ञान को सबसे बड़ी देन यही दी है कि लोकतन्त्र और समाजवाद के बीच एक ऐसा समन्वय पैदा किया जाय जिसमें शोषण और अधिनायकवाद दोनों दोषों का निवारण किया जा सके तथा दो व्यवस्थाओं के लाभों को एक साथ प्राप्त किया जा सके।

यहाँ सार्वजनिक और निजी क्षेत्र की औद्योगिक व्यवस्थाओं का उल्लेख करना उचित होगा। द्वितीय योजना के प्रारूप में कहा गया है कि सार्वजनिक क्षेत्र को तेजी के साथ बढ़ाया जाना है तथा निजी क्षेत्र को देश द्वारा निर्धारित व्यापक योजना के अन्तर्गत अपना काम करना है। साथ ही उसमें यह भी कहा गया है कि एक विकासशील अर्थ-व्यवस्था में, जो तेजी से चारों दिशाओं में फैल रही हो, सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के एक साथ विकास के लिये पर्याप्त शुजायश रहती है तथा समाजवादी समाज को कोई निश्चित या रुढ़िग्रस्त साचा नहीं समझना चाहिये, वह किसी वाद या सिद्धान्त में जकड़ा हुआ नहीं है।

सामुदायिक विकास कार्यक्रम—महात्मा गांधी ने ज्या ही भारतीय राजनीति में प्रवेश किया त्यों ही उनका ध्यान भारत के दीन दरिद्र देहातों की ओर गया और उन्होंने कहा कि, “अगर देहातों को जीना ही नहीं, मजबूत व समृद्ध बनाना है तो हिन्दुस्तान में गाँवों की दृष्टि से ही सोचना ठीक होगा। यह एक ज्वलन्त सत्य है कि हमारा यह प्यारा देश गाँवों का देश है तथा इसकी जनसंख्या का ३० प्रतिशत से भी अधिक बड़ा अंश देहातों में रहता है।” इस देश की आजादी का अर्थ है, हमारे देहातों की उन्नति और प्रगति। यह बहुत ही सही था कि स्वतन्त्रता के तुरन्त बाद भारत सरकार में सबसे पहले देहातों के बारे में सोचना शुरू किया। जहाँ उनकी भूमि-व्यवस्था को मुद्धार कर उसमें से बीच के दलालों अर्थात् जमींदारों और जागीरदारों को हटाया गया, वहीं उनके जीवन के बारे में मन्त्रिय चिन्तन भी हुआ तथा

उसको सुधारने के प्रयास हुए। सरकार ने समझा कि उसके कोप में अधिकांश राजस्व देहातो की प्रजा के पुरुषार्थ का ही फल है, अतः उसने निश्चय किया कि वह उनके जीवन की दशाओं को उन्नत बनाने की दिशा में सक्रियता के साथ काम करेगी व सहयोग देगी। निश्चय ही यह काम बहुत बड़ा है और कोई भी सरकार अकेली उसे नहीं उठा सकती है, फिर भी उसकी आवश्यकता अनुभव करके सरकार ने उसे इस आशा से उठा लिया कि उसमें जनता और गैर सरकारी लोक-सेवकों का सहयोग उसे मिलेगा, और उसकी यह आशा पूरी हुई भी।

पंचवर्षीय योजना ने गांवों के विकास का काम हाथ में लिया और उसके लिये दो योजनाएँ बनाई—सामुदायिक विकास योजना (कम्युनिटी डेवेलपमेण्ट प्रोग्राम) और दूसरी राष्ट्रीय विस्तार योजना (नेशनल ऐक्सटेन्शन सर्विस)। सामुदायिक विकास योजना का आरम्भ राष्ट्रपिता महात्मा गांधी के जन्मदिन २ अक्टूबर १९५२ को किया गया तथा दूसरी योजना उसके ठीक एक वर्ष बाद उसी दिन शुरू की गई।

प्रथम पंचवर्षीय योजनाकाल में देश की लगभग चौथाई जनता को विकास योजना के अन्तर्गत लाने का संकल्प किया गया था और वह संकल्प पूरा हुआ। उस अवधि में देश के भीतर १२०० ब्लॉक अथवा खण्ड बनाये गये। प्रत्येक ब्लॉक में लगभग १०० गांव रखे गये थे। इनमें से ७०० खण्डों में सामुदायिक विकास कार्यक्रम चलाया गया। इस सारे काम पर प्रथम पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत कुल ५२.४ करोड़ रुपये व्यय हुआ।

इस काम को द्वितीय योजना में और भी अधिक बढ़ाया गया है तथा इसके अन्तर्गत यह आशा रखी गई है कि १९६१ में सारा भारत राष्ट्रीय विस्तार योजना का लाभ उठा सकेगा एवं इसका बालीस प्रतिशत सामुदायिक विकास के अन्तर्गत आ सकेगा। यह माना गया है कि इन दस वर्षों में खेती की उपज पहले की अपेक्षा दोगुनी हो जायगी। इस योजना के तीन अंग हैं—(१) स्थायी सुधार, जैसे चक-बन्दी, सिंचाई और नई भूमि तोड़ना। (२) खेती के ढंग और साधनों में सुधार, व (३) स्थानीय सुधार, जैसे सड़कें, कुएँ, स्कूल आदि का निर्माण और उनकी मरम्मत। इन योजनाओं को पूरा करने के लिये चार साधन माने गए हैं—गांव का धर्म व सामग्री, राज्य सरकार के अनुदान, सघ सरकार के अनुदान, विदेशी सहायता, जैसे फोर्ड फाउण्डेशन आदि से प्राप्त होने वाली आर्थिक सहायता।

योजना में इस कार्यक्रम का लक्ष्य इस प्रकार बताया गया है—

- (क) प्रत्येक परिवार को अधिक उत्पादन (बच्चों का नहीं धस्तुमों का) और रोजगार की अपनी योजना बनानी है, उसके लिये उसे सहायता मिलेगी।
- (ख) योजना का मुख्य उद्देश्य यह है कि प्रत्येक परिवार को सहायता दी जाय जिससे कि वह स्वतन्त्र रूप से सहकारी समिति का सदस्य बन सके।

(ग) प्रत्येक परिवार को सामुदायिक निर्माण कार्यों के लिये अपने समय का एक भाग स्वेच्छा श्रम के लिये देना चाहिये।

(घ) गांव के तरुणों, वरुणियों और नारियों को भी विकास कार्यों में भाग लेना चाहिये।

इस कार्यक्रम को सफल बनाने के लिये देश में कुछ कृषि अनुसन्धानशालाएँ नई खोली गई हैं व कुछ पुरानी शालाओं का पुनर्गठन किया गया है, जैसे इण्डियन एग्रीकल्चरल इन्स्टीट्यूट पूना, विल्सी, सेण्ट्रल राश्ट्र इन्स्टीट्यूट कलकत्ता, भालू अनुसन्धानशाला पूना, यन्ना अनुसन्धानशाला कानपुर वन अनुसन्धानशाला देहरादून, पौधा उद्योग अनुसन्धानशाला इन्दौर, कपास उद्योग अनुसन्धानशाला बम्बई व लाख अनुसन्धानशाला रांची।

समाज कल्याण—भारत के आम आदमी की स्थिति लम्बी पराधीनता और स्वयं भारतीयों की अपनी उपेक्षा के कारण इतनी खराब हो गई कि गांधीजी को अपना लक्ष्य दरिद्र सेवा बनाना पड़ा, उन्होंने अपने भगवान को एक नया नाम दरिद्र-नारायण दिया। गांधीजी ने पहले महादेव गोविन्द रानाडे, गोपालकृष्ण गोखले, ईश्वरचन्द्र विद्यासागर आदि महापुरुषों ने भी समाज कल्याण के काम में अपने जीवन का बड़ा भाग लगाया था। गांधीजी के मित्र दीनबन्धु सौ० एफ० एन्ड्रयूज का नाम भी इस प्रसंग में सम्मानपूर्वक लिया जा सकता है। गांधीजी ने स्वतन्त्रता संग्राम के दौरान में भी निरंतर देश के कार्यकर्ताओं के सामने समाज कल्याण के कामों का महत्व रखा और आज स्वतन्त्रता के बाद बापू हमारे सामाजिक कल्याण के कामों के पीछे एक महान प्रेरणा के स्रोत और मार्गदर्शक के रूप में मौजूद हैं।

स्वतन्त्रता के बाद भारत सरकार ने समाज कल्याण के काम की ओर ध्यान दिया और योजना में उसको भी महत्वपूर्ण स्थान दिया गया। इस कार्यक्रम में मुख्य बातें इस प्रकार हैं—प्रभूति गृह खोलना और चलाना, शिशु गृह चलाना, प्रौढ शिक्षा, महिला कल्याण केन्द्र चलाना जिनमें महिलाओं की शिक्षा, उद्योग और जीवन की आवश्यक बातें सिखाई जायें ग्रामीण बिक्रिता सेवायें खोलना, हरिजनों और पिछड़ी जातियों के उत्थान के लिए आवश्यक प्रबन्ध करना, भिखारियों के लिए उद्योगशालायें चलाना, प्रवाहिजों के और निराश्रित बच्चों व बूढ़ों के लिए आश्रय स्थान खोलना, बेमकान व्यक्तियों के लिए रैनबसेरे चलाना, सामाजिक बीमा इत्यादि।

युवा सङ्गठन—भारत के नौजवान बच्चों के भीतर अनुशासन लाने, उन्हें शस्त्र चलाने व सैनिक जीवन का प्रशिक्षण देने तथा रचनात्मक काम में उनका सक्रिय सहयोग प्राप्त करने के लिए देश में नेशनल कैंडेट कोर और ए० सी० सी० की स्थापना की गई है। इनके द्वारा युवक-युवतियों को उपयोगी शिक्षा दी जा रही है, केवल इतनी ही कमी है कि इस प्रकार प्रशिक्षित युवक-युवतियों की संख्या बहुत कम है, एक या डेढ़ लाख की संख्या नावें या स्वेडन जैसे देशों के लिए पर्याप्त हो सकती है परन्तु भारत जैसे ४० करोड़ की लोक-संख्या वाले देश के लिये यह बहुत कम

मानी जायेगी ।

राष्ट्रीय सीमाओं का प्रश्न—विभाजन के बाद भारत को पाकिस्तान के साथ अपनी सीमाओं की रक्षा के लिए काफी संघर्ष करना पड़ा । सन्तोष का विषय है कि जनरल यमूबहा द्वाारा मत्ता लेने के बाद से हमारे सम्बन्ध इस बारे में उनके साथ सुधरे हैं । अंग्रेजों के जाने के बाद देश में दो विदेशी वस्तियां रह गई थी जिनमें से फ्रान्सीसियों ने पांडेचेरी भारत को दे दी है परन्तु पुर्तगालियों ने गोवा के मामले में हठ पकड़ रखी है और वे उसे छोड़ना नहीं चाहते हैं । गोवा के लिए भारत के अनेक देशभक्तों और गोवानियों जनता ने बहुत सा बलिदान दिया है और भारत सरकार ने इस मामले में काफी शान्ति से काम लिया है तथापि पुर्तगाल की सरकार अड़ी हुई है और गोवा को अपने शासन में रखने की असम्भव कोशिश कर रही है । निश्चय ही निकट भविष्य में हम गोवा को भारत का अभिन्न अङ्ग बनता हुआ देख सकेंगे, ऐसी हमें आशा है ।

काश्मीर पर पाकिस्तानी आक्रमण का उल्लेख हम पीछे कर चुके हैं । काश्मीर का एक बड़ा अंश अभी तक पाकिस्तानी आक्रमणकारियों के पास है, जो भाग भारत की ओर है उसका भावनात्मक और वैधानिक रूप से भारत के साथ एकीकरण हो गया है । काश्मीर भारत का अङ्ग बन चुका है, पाकिस्तान अधिकृत प्रदेश को मुक्त कराने का काम हमारे सामने है । हमें यह काम अपनी परम्परागत शान्ति की नीति से करना होगा । हमारी उत्तर-पूर्व सीमा पर बसने वाली नागा जाति एक वीर और सांस्कृतिक जाति है, परन्तु दुर्भाग्यवश नागा पहाड़ियों में रहने वाले कुछ लोग हिंसा पर उतर आये भारत सरकार ने उस विद्रोह को साहसपूर्वक कुचल दिया है । भारत सरकार ने स्वीकार किया है कि नागा जातियों को अपने सांस्कृतिक जीवन और परम्परा-परिपाटियों के मामले में दूसरे प्रदेशों के निवासियों की तरह ही पूरी स्वतन्त्रता है । आशा है कि नागा जाति भारत के विश्वास परिवार के स्वतन्त्र और सन्तुष्ट नागरिक सदस्य बनेंगे ।

भारत की उत्तरी सीमाओं के बारे में हम बहुत निश्चित और आश्वस्त रहे हैं, हमने हिमाचल को उत्तर में अपने देश की प्राकृतिक सीमा माना है और उसके साथ हमारा भावनात्मक और आध्यात्मिक सम्बन्ध रहा है । खेद की बात है कि एक ऐसे देश ने, जिसके साथ एक लम्बे समय से हमारी दोस्ती रही है तथा जिसको समुक्त-राष्ट्र सभ में स्थान दिलाने के लिए हम अग्रक चेष्टा करते रहे हैं, हमारी इस पवित्र सीमा का उल्लंघन करने का दुःसाहस किया है । यह दुर्घटना चीन के लिए ही नहीं समूचे एशिया के लिए दुर्भाग्यपूर्ण सिद्ध हो सकती है । चीन का सामना करने के लिए देश की सभी शक्तियां सरकार के पीछे हैं, केवल कुछ लोग भारत का भ्रम-जल खाने-पीने के बाद भी इस मामले में चीन के साथ सहानुभूति रखते हैं, शायद वे सोचते हों कि वे इस प्रकार चीन की फौजों की मदद से भारत को विजय करके इस देश में साम्यवाद की स्थापना वैसे ही कर सकेंगे जैसे चीनी साम्यवादियों ने रूसी

सेनाओं की मदद से अपने देश में किया। ('चीन के साम्यवादियों ने सोवियत संघ के द्वारा दी गई सहायता के लिए उसके प्रति निरन्तर कृतज्ञता प्रगट की। माघो ने कहा कि यह कहना असत्य है कि उनके दल की विजय अन्तर्राष्ट्रीय सहायता के बिना सम्भव हो सकती थी। उन्होंने कहा—'उस युग में जिसमें साम्राज्यवाद अभी जीवित है, किसी देश की वास्तविक जनता की शान्ति के लिए अपनी विजय अन्तर्राष्ट्रीय शान्तिकारी शक्तियों (Forces-सेनाओं) की अनेक प्रकार की सहायता के बिना प्राप्त करना असम्भव है विजय प्राप्त कर लेने पर उसे सुदृढ़ करना तो प्रायः असम्भव ही है।' .. उन्होंने खुले आम बार-बार घोषित किया कि वास्तविक और भरोसे के योग्य सहायता केवल अन्तर्राष्ट्रीय शान्तिकारी शक्तियों की ओर से ही प्राप्त हो सकती है जिनका नेतृत्व समाजवादी सोवियत संघ करता है।'—कै० पी० कदपा-करन—इण्डिया इन वल्ड्स मफेयर्स ऑफ़ेसोर्ड १९५२, पृष्ठ ९७।) यह दुर्भाग्य की बात है, आशा की जा सकती है कि भारत की लोकतांत्रिक शक्तियाँ इस मामले में वृद्धता से काम लगी तथा विदेशी सेनाओं को पीछे खदेड़ कर भारत की पवित्र भूमि को उनके और उनके भारतीय दोस्तों के अपवित्र इरादों से बचा सकेगी।

घातक प्रवृत्तियाँ—हमारे देश में विचारों की अभिव्यक्ति और प्रचार की स्वतन्त्रता का किस प्रकार दुरुपयोग हो सकता है उसका एक खेदजनक उदाहरण यह है, कि उत्तर पश्चिम में पंजाब प्रदेश के मकाली नेता मास्टर तारामिह भारत की एकता को चुनौती देकर पंजाबी सूबे की मांग करते हैं और उसके लिये शान्ति भंग करने तक पर उतार हो जाते हैं, इसी प्रकार दक्षिण में द्रविड कजगम नेता श्री रामा-स्वामी नायकर बेधड़क होकर द्रविडस्तान की मांग रखते हैं तथा भारतीय मस्कृति के मूल तत्वों पर बेहूदा आक्रमण करते हैं। इस प्रकार की प्रवृत्तियों को हमारी राष्ट्रीय सरकार कठोरतापूर्वक नहीं बकाती, यह कुछ बहुत ठीक नहीं लगता। देश के राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और भावनात्मक एकीकरण की प्रक्रिया पूर्ण होने के बाद इस प्रकार की घातक प्रवृत्तियों को राष्ट्र के अस्तित्व के प्रति विश्वास और विश्वासघात माना जाना चाहिये तथा इनका कड़ दंड के साथ दमन करना चाहिये ताकि ये अपना सिर उठा कर भारत के अस्तित्व के लिये सकट पैदा न कर सकें। यह प्रसन्नता की बात है कि ये देशद्रोही आन्दोलन स्वयं अपनी ही मौत मर रहे हैं।

राष्ट्रीयकरण—समाजवादी लक्ष्य की दिशा में हमारे यात्रा तेजी के साथ बढ़ रही है इसका उल्लेख हम कर चुके हैं। यहाँ यह कहना अनिवार्य होगा कि भारत उत्पादन के साधनों और पूँजीगत उद्योगों के राष्ट्रीयकरण की दिशा में तेजी से बढ़ रहा है। गत वर्षों में जहाँ अनेक उद्योग राज्य की ओर से प्रारम्भ किए गए हैं वही जीवन बीमा उद्योग और स्टेट बैंक ऑफ़ इंडिया का राष्ट्रीयकरण इस दिशा में एक महत्वपूर्ण घटना है। आशा की जाती है कि निवृत्त भविष्य में भारत सरकार ऐसे अन्य उद्योगों का राष्ट्रीयकरण भी करेगी जिनका सम्बन्ध सार्वजनिक जीवन की बुनियादी आवश्यकताओं से है और जिनमें सार्वजनिक धन का उपयोग हो रहा है।

गत १३ वर्षों में यह महान राष्ट्र प्रगति के पथ पर इतनी तेजी से दौड़ा है कि उसका सही चित्र देना बहुत कठिन है, फिर उसकी प्रगति जीवन के ऐसे विविध क्षेत्रों में से होकर गुजर रही है जिनका मूल्यांकन करना सदा सरल नहीं होता, जैसे साहित्य और सस्कृति के क्षेत्र, कला और सूक्ष्म भावनाओं के क्षेत्र। भारत की इस महान हलचल में एक सबसे बड़ी विशेषता यह है कि यह केवल सरकार के सहारे नहीं हो रही है, इसका एक बड़ा अंश ऐसी सार्वजनिक संस्थाएँ संचालित कर रही हैं जो स्वाधीनता से बहुत पहले से राष्ट्र की सेवा का व्रत लेकर काम कर रही थी। यहाँ भारत के उगते हुए राष्ट्रवाद की विशेषता का उल्लेख कर देना भी उपयुक्त होगा। भारत की राष्ट्रीयता दूसरे राष्ट्रों से भिन्न प्रकार की है, यहाँ विदेशियों के प्रति किसी प्रकार की कटुता का भाव नहीं है। न हमारे भीतर अहंकार है, न हम दूसरों का अहंकार सहन कर पाते हैं। स्वयं उस विदेशी जाति के साथ हमारे सम्बन्ध बहुत मधुर हैं जिसने हमें तबाह और बर्बाद करने में कोई कसर नहीं छोड़ी जिसने हम से हमारे भगवत्सिंह, विस्मिल, चन्द्रशेखर आजाद, सुभाष बाबू, लाला लाजपत राय और इन जैसे ही अगणित वीर राष्ट्र पुरुषों को छीन कर हमें कंगाल कर देना चाहा, पर वीर प्रभु भारत भूमि की कोख पर जो पत्थर न रख सकी। अमाशील भारत ने उन्हें भी क्षम किया और सबके साथ मित्रता का प्रण निवाहा। आज भी अंग्रेज भारत में इस प्रकार आते हैं मानों वे अपने घर में ही लौट रहे हों। हमारी राष्ट्रीयता विध्वंसात्मक न होकर विधायक और रचनात्मक है हम विदेशियों को सन्देह की दृष्टि से नहीं देखते हैं, बस इतना ही है कि वे हम अपमानित न करें, उनके मुँह से प्रशंसा सुनने की इच्छा हम नहीं है क्योंकि भारत के लोग अपने कामों को अपनी आँखों से देखना और जाँचना जानते व पसंद करते हैं, परन्तु दूसरों से अपनी निन्दा सुनना भी उन्हें पसंद नहीं है। हमने अपनी स्वतंत्रता से प्रेम है, हमारी स्वतंत्रता चन्द सैनिकों के बलिदान से प्राप्त नहीं हुई है, इसके लिए हमारे आम आदमी का खून बहा है, हमारी आजादी आम आदमी की आजादी है और यही कारण है कि आम आदमी इस देश की आजादी में दिलचस्पी लेता है तथा उसकी रक्षा करने के लिए जीवन का सर्वस्व न्योछावर करने को तैयार है। हमने नम्र बने रहने का निर्णय कर लिया है परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि हम कमजोर हैं तथा अपने देश की छूट को हम एक क्षण भी सहन करने को तैयार हो सकेंगे। भारत अपने विकास और सुख-सुविधा से कहीं ज्यादा अपनी आजादी से प्रेम करता है और उसका उल्लंघन किसी भी परिस्थिति में सहन नहीं कर सकेगा। तिरुफ और गायी के इस देश के भीतर के अर्थ और कार्यरत को सदा के लिए निकाल दिया है और हम फिर एक बार इस दुनिया के बहादुर और निर्भय लोग हैं। श्री जवाहरलालजी ने कहा है कि भारत शान्ति चाहता है लेकिन उसे अपनी और दूसरे सब की आजादी से बहुत प्रेम है तथा उसके लिए यदि लड़ना ही पड़े तो वह उसके लिए हर समय तैयार है।

अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति

स्वतन्त्रता से पहले से ही कांग्रेस ने यह चेष्टा आरम्भ कर दी थी कि विदेशों के साथ उसके अच्छे सम्बन्धों का निर्माण हो। यद्यपि महात्मा गांधी और कांग्रेस स्वतन्त्रता की प्राप्ति के लिए किसी प्रकार की सक्रिय विदेशी सहायता की अपेक्षा नहीं करते थे क्योंकि उनका लक्ष्य अहिंसा के द्वारा स्वराज्य लेना था, और वे इस बात में विश्वास करते थे कि अपने प्रयास से प्राप्त की गई स्वतन्त्रता ही ठीकाऊ और वास्तविक होती है तथापि यह सत्य है कि उन्होंने दूसरे देशों का नैतिक समर्थन अपने पक्ष में प्राप्त करने की पूरी चेष्टा की और उसमें वे सफल भी हुए। इसके अलावा भारत स्वाधीनता से पहले भी संसार के पराधीन और पिछड़े हुए देशों के पक्ष में अपनी आवाज उठाता रहा। श्री जवाहरलालजी स्वयं विदेशों में गये और उन्होंने भारत का पक्ष लोगों के सामने रखने की चेष्टा की।

वास्तव में तो विदेशों में भारत की आत्मा का प्रथम दूत हम स्वामी विवेकानन्द को मानेंगे, जिन्होंने विदेशों में जाकर भारतीय संस्कृति और सम्पत्ता का प्रचार किया। विशेषकर अमेरिका को भारत का पहला परिचय पूज्य स्वामीजी ने ही दिया।

ब्रिटिश शासन काल में भी भारत को एक विशेष अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति प्राप्त थी। वह संसार के अनेक अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों का सदस्य था। भारत राष्ट्र सभ, (लीग ऑफ नेशन्स) का प्रारम्भिक सदस्य था, इसके अतिरिक्त वह ब्रिटिश कॉमनवेल्थ का एक महत्वपूर्ण सदस्य था। अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन और अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय में भी उसे स्थान प्राप्त था। परन्तु उस समय वह ब्रिटेन की नीतियों का अनुगामी था और अपना स्वतन्त्र दृष्टिकोण नहीं रख पाता था। मयुक्ता राष्ट्र सभ में भी भारत आरम्भ से ही है।

स्वतन्त्रता के बाद स्थिति में परिवर्तन आया। इस परिवर्तन की झलक १९४६ के अन्त में श्री जवाहरलालजी नेहरू के विदेश मंत्री बनने के बाद ही दिखाई देने लग गई, उन्होंने इस प्रसंग में कहा कि, "पूर्ण स्वाधीनता की शीघ्र प्राप्ति के उद्देश्य से हम सरकार में आये हैं और हम इस प्रकार काम करने को सोचते हैं जिससे कि हम उस स्वतन्त्रता को व्यावहारिक रूप में अपने आंतरिक और अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में क्रम से प्राप्त कर सकें। हम अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में एक स्वतन्त्र राष्ट्र के नाते अपनी स्वतन्त्र नीतियों के साथ भाग लेंगे, किसी दूसरे राष्ट्र के पिद्व की तरह नहीं।" नीति का यह परिवर्तन शीघ्र ही दिखाई देने लगा और उसके आघात पर आस्ट्रेलिया के विदेश मंत्री श्री एच० बी० ईवाट ने २६ फरवरी १९४७ को अपने देश की संसद के प्रतिनिधि सदन के सामने भाषण करते हुए कहा कि—

"अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में भारत ने स्वाधीन राष्ट्रीय पद की प्राप्ति कर ली है, यह बात आधुनिक अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में उसके सक्रिय भाग लेने से सिद्ध होती है।"

स्वाधीनता मिलते ही भारत ने यह चेष्टा आरम्भ कर दी कि वह संसार के समस्त देशों के साथ अपने सम्बन्ध स्थापित करे। इस काम के लिए श्री जवाहरलाल जी के प्रतिनिधि के नाते श्री वी० के० कृष्ण मेनन ने अनेक देशों का दौरा किया तथा १५ अगस्त १९४७ के बाद अनेक देशों के साथ दौतिक सम्बन्धों की स्थापना की गई। २६ जनवरी १९५० को गणराज्य की घोषणा होने के बाद भी भारत सरकार ने निर्णय किया कि भारत को कॉमनवैल्य ऑफ नेशन्स का सदस्य बने रहने दिया जाये। इसमें कई कठिनाइया थी, जिनमें सबसे बड़ी कठिनाई इसके नाम के बारे में थी। उस समय तक इसे ब्रिटिश कॉमनवैल्य कहा जाता था। गणराज्य बन जाने के बाद भारत ब्रिटेन का उपनिवेश नहीं रहा था, अतः यह उसके सम्मान के विपरीत था कि वह ब्रिटिश कॉमनवैल्य का सदस्य बना रहे। इस कठिनाई को दूर करने के लिए कॉमनवैल्य के सदस्यों ने मिलकर यह निर्णय किया कि उसके नाम के पहले से ब्रिटिश शब्द को छोड़ दिया जाय और अब वह संगठन कॉमनवैल्य ऑफ नेशन्स कहलाने लगा। देश के दूसरे देशों ने, जिनमें समाजवादी दल भी हैं, कॉमनवैल्य की सदस्यता बनाय रखने का विरोध किया। संयुक्त राष्ट्र सच ने यह स्वीकार कर लिया कि भारत उसका सदस्य बना रहेगा तथा विविध अन्तर्राष्ट्रीय समितियों में भारत के प्रतिनिधि अपने अधिकार पत्र प्रस्तुत करेंगे।

भारत की अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के बारे में यह बात स्मरणीय है कि जो बुनियादी नीति इस बारे में स्वतंत्रता के विहान में १९४६ में निर्धारित की गई थी वही आज तक हमारा मार्गदर्शन कर रही है। भारत सदा से शान्ति के पक्ष में खड़ा रहा है, उसने अपनी आजादी की लड़ाई भी शान्ति के मार्ग का अनुसरण करके प्राप्त की है। स्वतंत्र होने के बाद भारत की विदेश नीति शान्ति की बुनियादों पर खड़ी की गई। जिस समय हम स्वतंत्र हुए तो हमने देखा कि हमारे सामने एक ससार खड़ा है जो दो शिविरो में बंटा हुआ है तथा किसी भी क्षण ये दोनों शिविर एक दूसरे के विरुद्ध शस्त्र का प्रयोग करके ससार को स्रकट में डाल सकते हैं, उस समय हमने शाश्वत सिद्धान्तों और नैतिक मानदण्डों की शरण ली और हमने दुनिया को साफ तौर पर अपनी यह नीयत जाहिर कर दी कि हम उन दोनों शिविरो में से किसी में भी शामिल होने वाले नहीं हैं। हम सबके साथ हैं और सबके मित्र हैं परन्तु हम न किसी के विरुद्ध हैं न किसी के शत्रु। हमारी इस घोषणा पर संसार के बहुत से समझदार लोग हँसे, हमारे देश के कुछ समझदार लोग भी हँसे परन्तु शीघ्र ही हमारे अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार ने यह सिद्ध कर दिया कि हम सच्चे हैं और वास्तव में जगत के भीतर निष्पक्ष हैं और इस बात की परवाह किये बिना अपनी नीति पर अडिग खड़े हैं कि हम बिल्कुल अकेले हैं। एक ओर हमने अपने देश की पवित्र भूमि पर सोवियत सच के भाग्य विधाता खूँचेव का अनन्य स्वागत किया, दूसरी ओर हमने पूँजीवादी जगत के नेता संयुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति ब्राइडनहोवर का स्वागत भी उसी तत्परता और उष्णता के साथ किया। हम मं० रा० अमेरिका से आर्थिक सहायता

बैठे रहे मगर अपनी नीति का हमने उसकी छुड़ी पर बलिदान नहीं किया, वह साम्यवादी चीन के संयुक्त राष्ट्र संघ में प्रवेश के रास्ते में अडचन डालता रहा और हम उसकी अप्रसन्नता की परवाह किये बिना चीन के पक्ष का समर्थन करते रहे। इतना ही नहीं, आज जब चीन हमारी उत्तरी सीमाओं पर आक्रमण किये हुए है तब भी हम संयुक्त राष्ट्र में उसके प्रवेश का समर्थन कर रहे हैं, क्योंकि हम इस बात को सही समझते हैं। सही बात चाहे हमारे शत्रु के हित में ही क्यों न हो, हमने उसका समर्थन किया है और यही कारण है कि आज संसार में हमारी आवाज का वजन है। यह हमारी निष्पक्ष नीति का ही प्रभाव है कि सोवियत संघ, जो हर मामले में चीन का समर्थन करता रहा है, भारत के मामले में नहीं बोल सका, वह जानता है कि भारत एक ईमानदार देश है और उसका विरोध करने का अर्थ है संसार में से अपनी प्रतिष्ठा को खो देना।

स्वातंत्र्यता के समय हमारा देश आर्थिक विकास की दृष्टि से बहुत अविकसित और पिछड़ा हुआ था, हमारे सामने संसार की राजनीति में विश्वमकारी प्रवृत्तियों का समर्थन करने का प्रश्न ही नहीं था, हमारे सामने एक ही मार्ग था और है, कि हम भारत को विकास के पथ पर अग्रसर करें, इस देश में समार की आवादी का पाषाण भाग रहता है, यदि हम इस पिछाई जनसंख्या के जीवन की आवश्यकताओं की तुष्टि का कोई प्रबन्ध करने के लिये भागे न भाते तो सारे संसार के सामने एक बड़ा सफ़ट खड़ा हो जाता। भारत सरकार ने संसार और अपने देश की इस मांग का अनुभव किया और उसने निर्णय किया कि वह निर्माण के पथ पर बढ़ेगा। निर्माण का प्रश्न उठते ही अनेक समस्याएँ हमारे सामने मुह फाड़कर खड़ी हो गईं। हमारे सामने पूँजी का सवाल था, वैज्ञानिक ज्ञान और कुशल कारीगरों के अभाव का सवाल था। इन सवालों को हल करने के लिये हमें संसार के सभी विकसित देशों से मदद लेनी थी। इस सहायता की प्राप्ति के लिये हमारे लिये सबसे अधिक व्यावहारिक राजनीति यही थी कि हम संसार में तटस्थ देश बन जाएँ। हमारी अपनी निष्पक्षता के बूते पर संसार के दोनों विरोधी शिविरों के देशों ने हमारी मदद पूरे मनोयोग और अपनी शक्ति के साथ की है। जहाँ एक ओर अमेरिकन पूँजी हमारे देश के नव-निर्माण में महत्वपूर्ण कार्य पूरा कर रही है, वहाँ दूसरी ओर सोवियत संघ के कुशल शिल्पी और इंजीनियर हमारे देश में इस्पात के कारखानों को खड़ा करने में जुटे हुए हैं। इस प्रकार यह हमारी तटस्थता की नीति का एक चित्र है।

अन्तर्राष्ट्रीय जगत में भारत साम्राज्यवाद के शत्रु के रूप में अवतरित हुआ और उसने संसार के पराधीन देशों के स्वाधीनता आन्दोलन का समर्थन किया तथा विशेषकर एशिया के राष्ट्रों को अपनी नैतिक शक्ति प्रदान की। इसके प्रतिरिक्त भारत ने स्पष्ट रूप से वर्णभेद की नीति का विरोध किया और उसे इस प्रमग में दक्षिणी अफ्रीका की सरकार के विरुद्ध आवाज उठाती पड़ी।

भारत के प्रतिनिधियों ने संयुक्त राष्ट्र संघ की बैठक के चारों ओर बँठकर

अणुशस्त्रों पर प्रतिबन्ध लगाने की माग की तथा निःशस्त्रीकरण की दिशा में परिश्रम किया, जिसका परिणाम यह हुआ है कि ससार के शक्तिशाली देश भी भारत की बात का महत्व समझ कर इन प्रश्नों पर चर्चा करने लगे हैं, और आज ससार में एक ऐसा वातावरण बना है कि ससार के विरोधी लोग एक साथ बैठकर समस्याओं और विरोधों को हल कर सकें।

ब्रिटेन के साथ भारत की मित्रता है, तब भी जिस समय ब्रिटेन ने स्वेज प्रश्न पर अपनी सेनाएँ मिस्र में भेजी तो भारत ने उसका विरोध किया और मिस्र की स्वाधीनता का सम्मान करने की अपील ससार के सब देशों से की। उसका बहुत अच्छा प्रभाव आया और स्वेज का प्रश्न शांति के साथ हल हो गया।

आज भारत संयुक्त राष्ट्र संघ की विविध प्रवृत्तियों में सक्रिय भाग लेता है और उसका विश्वास है कि ससार में शान्ति की स्थापना की दिशा में उसके मंच से बड़ा काम हो सकता है। यह भारत के लिये गौरव की बात है कि भारत की प्रतिभाशाली प्रतिनिधि श्रीमती विजयलक्ष्मी पंडित संयुक्त राष्ट्र संघ की अध्यक्षता बनी, यह और भी अधिक गर्व की बात है कि वे संघ की प्रथम महिला अध्यक्षा थीं।

हमारी राजधानी में सारे ससार के विविध देशों के प्रतिनिधि रहने हैं और उस महानगरी ने अन्तर्राष्ट्रीय स्वरूप धारण कर लिया है। हमारे प्रतिनिधि भी ससार के प्रायः सभी छोटे-बड़े देशों में हमारे हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं और ससार में सद्भावना तथा मैत्री के निर्माण की दिशा में सलग्न हैं।

अपनी अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के प्रसंग में यहाँ पंचशील का उल्लेख न करना अनुचित होगा। पंचशील भारत की नीति का प्रतीक है, इसमें वे सिद्धान्त सम्मिलित हैं जिनके आधार पर हम ससार में शान्ति और सद्भावना का निर्माण करना चाहते हैं। ये पाँच सिद्धान्त इस प्रकार हैं —

- (१) एक दूसरे देश की प्रभुता और राज्य की सीमाओं का आदर करना।
- (२) दूसरे देशों पर आक्रमण न करने की नीति।
- (३) आर्थिक, राजनीतिक अथवा सैद्धान्तिक कारणों से एक दूसरे के मामले में हस्तक्षेप न करना।
- (४) समानता और पारस्परिक हित।
- (५) शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व।

पंचशील के इन सिद्धान्तों को संसार के बहुत से राष्ट्रों ने स्वीकार किया है। २६ जून १९५४ को तिब्बत सन्धि के बाद भारत और चीन के प्रधान मन्त्रियों ने पंचशील के सिद्धान्तों के पालन पर जोर दिया। २४ सितम्बर १९५४ को हमारे प्रधान मंत्री श्री नेहरूजी ने इन्डोनेशिया के प्रधान मंत्री डा० अली शास्त्रमित्रों के स्वागत समारोह में इन सिद्धान्तों की चर्चा करते हुए कहा कि इन्डोनेशिया के पाँच शिला (राष्ट्रीय, अन्तर्राष्ट्रीय, परामर्श, समृद्धि और ईश्वर में आस्था) के समान ही भारत ने पंचशील के सिद्धान्तों की खोज की है। २४ दिसम्बर १९५४ को

यूगोस्लाविया के राष्ट्रपति मार्शल टोटो ने भी यूगोस्लाविया की ओर से पंचशील को स्वीकार किया ।

दिल्ली में होने वाले एशियाई सम्मेलन ने १० अप्रैल १९५५ को एक प्रस्ताव द्वारा पंचशील को पूरी तरह स्वीकार करने की घोषणा की । उसके बाद बाण्डुंग में हुए एशियाई-अफ्रीकी सम्मेलन ने पंचशील में पाच और सिद्धान्तों को जोड़कर उसे और भी व्यापक बना दिया तथा वहाँ अन्तीस राष्ट्रों ने उम पर अपनी स्वीकृति दे दी । ३० अप्रैल १९५५ को हमारे प्रधान मन्त्री ने लोखम्भा में कहा कि, "जब पंचशील का उदय हुआ तब दुनिया के विभिन्न भागों का ध्यान इस ओर आकर्षित हुआ । पंचशील में काफी दिलचस्पी ली गई और उसका काफी विरोध भी किया गया । इन पाच सिद्धान्तों में पारस्परिक सम्बन्धों के उन नियमों का सार मरा पड़ा है, जो विश्व-शान्ति और सहयोग के पक्ष को मजबूत बनायेंगे । हमने यह कभी नहीं कहा कि पंचशील कोई दैवी आदेश है अथवा उनके पीछे कोई दैवी अधिष्ठान (डिवाइन सैंक्शन) है । उनका सार तो उनके भाव में है और उसका समावेश बाण्डुंग घोषणा-पत्र में मौजूद है ।"

१३ जून १९५५ को श्री नेहरू जी ने अपनी रूस-यात्रा के समय सोवियत-संघ के प्रधान मन्त्री श्री बुरुगानिन के साथ संयुक्त वक्तव्य पर हस्ताक्षर किये जिसमें सोवियत-संघ ने पंचशील को स्वीकार किया । इसी के आधार पर २७ जून १९५५ को पोलैण्ड ने भी पंचशील का अनुमोदन किया । अगस्त १९५५ में नेपाल और चीन के बीच हुई सन्धि में भी पंचशील को स्वीकार किया गया ।

२१ सितम्बर को लाओस के युवराज ने भी घोषणा की कि लाओस और भारत के पारस्परिक सम्बन्धों में पंचशील का पालन किया जायेगा । दिसम्बर १९५५ के प्रथम सप्ताह में सऊदी अरब के शाह ने अपनी भारत सञ्जावना-यात्रा के समय बिना किसी शर्त के पंचशील को स्वीकार करने की घोषणा की ।

१३ दिसम्बर १९५५ को सोवियत प्रधान मन्त्री बुरुगानिन, सोवियत प्रेसीडियम के सदस्य ख्रुश्चेव और भारत के प्रधान मन्त्री नेहरू ने दिल्ली में जो संयुक्त वक्तव्य प्रकाशित किया, उसमें पंचशील का फिर से समर्थन और अनुमोदन किया गया । उसमें उन्होंने सिफारिश की कि पंचशील ससार के सभी देशों के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का आधार बन जाना चाहिये तभी ससार के विभिन्न राष्ट्रों के बीच सह-अस्तित्व और शान्ति सम्भव है ।

हमारी विदेश-नीति के बारे में बोलते हुए सोवियत-संघ के प्रधान मन्त्री ने भारत में कहा था कि—“भारत की प्रतिष्ठा में वृद्धि होने का केवल यही कारण नहीं है कि ससार का एक महानतम देश है वरन् यह भी कि उसने सदा शान्ति के पक्ष का दृढ़तापूर्वक समर्थन किया है ।”

इसी प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति श्री आइजन हाँवर ने १० दिसम्बर १९५६ को भारतीय संसद के सामने भाषण करते हुए कहा कि—“दस साल

पहले भारत ने अपनी स्वतन्त्रता प्राप्त की थी, भारत साहस और संकल्प से सम्पन्न है परन्तु उसके सामने जो समस्याएँ थी उनकी सख्या और मात्रा इतनी अधिक थी कि जिसका आधुनिक इ तहास म दूसरा उदाहरण बहुत कठिनाई से मिलेगा । बहुत आशावादी दर्शक भी यह आशा नहीं कर सकता था कि आप वैसी सफलता प्राप्त कर लेंगे जैसी आपन प्राप्त की है । आज भारत ससार के दूसरे राष्ट्रों के साथ बहुत महान निश्चय के साथ बात करता है और उसकी आवाज बहुत महान आदर के साथ सुनी जाती है । भारत की सफलता इतनी महान है कि उसके सामने ससार की पिछले दस वर्षों की असफलतायें स्पष्ट दृष्टिगोचर होती हैं । भारत ने दूसरे महा-द्वीपों के लोगों को भी गति प्रदान की है उन्हें उत्साहित किया है और प्रेरणा दी है । इन दस वर्षों के कारण ही आज हमारे पाव उस सड़क पर स्थिर हुए हैं जो मानव जाति को श्रेष्ठ जीवन की दिशा में ले जाती है ।”

आज जब य पश्चिमिया लिखी जा रही हैं, देश में एक रोष है और देश क्रुद्ध है क्योंकि चीन ने भारत के मारे मंजीपूर्ण व्यवहार और एवशील की घोषणा के बावजूद भी भारत की सीमाओं का उल्लंघन किया है । परन्तु ऐसे अवसर पर हमें यह नहीं भूल जाना चाहिये कि हम इस प्रकार के सकट का सामना क्रोध में नहीं, शान्ति से करना होगा और यह भी कि हमारी तटस्थता और शान्ति की नीति का यह अर्थ हाँगिज भी नहीं है कि हम अपने देश की पवित्र सीमाओं पर आक्रमण को चुपचाप सहन कर लेंगे । भारत ने यह कभी नहीं कहा कि वह लड़ेगा नहीं । अपनी आजादी की रक्षा के लिए यदि हमें किसी दूसरे देश के विरुद्ध शस्त्र उठाना पड़ा तो वह हमारी घोषणाओं के तानिक भी विपरीत नहीं होगा । हाँ, हम स्वयं अपनी ओर से किसी देश की सीमाओं का उल्लंघन नहीं करेंगे और किसी देश को अपना प्राचीन देश बनाने के लिये नहीं जायेंगे ।

हमारी विदेश नीति का वर्णन हम भारत के प्रसिद्ध कवि श्री रामधारीसिंह दिनकर की इन पक्तियों में मिलता है —

‘लेकर नूतन जन्म पुरातन-व्रत हम साथ रहे हैं ।

युग की नीव क्षमा करुणा मुदिता पर बाध रहे हैं ॥’

इस महान कार्य में हमारे पीछे जो बल है उसका उल्लेख कवि इस प्रकार करता है —

‘अगम साधना की घाटी यह और मनुज दुर्बल है ।

किन्तु बुद्ध, गांधी, अशोक का साथ न कम सम्बल है ॥’



खण्ड २

भारत का सांविधानिक विकास



अध्याय : ५

भारत की सांविधानिक परम्परा

दण्डनीतिः स्वधर्मैभ्यो चातुर्वर्ण्यं नियच्छति ।
 प्रयुक्ता स्वामिना सम्यगधर्मैभ्यो नियच्छति ॥७६॥
 चातुर्वर्ण्यं स्वकर्मस्थे मर्यादानाम संकरे ।
 दण्डनीतिकृते क्षेमे प्रजानाम कुतो भवे ॥७७॥
 —शान्तिपर्व प्र. ७०

दण्डनीति (सविधान) का व्यवहार ठीक-ठाक प्रकार चारों वर्णों को अपने-अपने काम में लगाये रखता है तथा इस नीति का प्रयोग करने वाले तथा सत्ता के स्वामी को भी उसके ठीक-ठीक कर्तव्यों के पालन में लग ये रखता है। चारों वर्ण (सारी प्रजा) अपने-अपना काम करते हैं, मर्यादा का उल्लंघन नहीं करते तथा प्रजा मुख और सुरक्षा के साथ निर्भयतापूर्वक रहती है।”

भारत संसार के अति प्राचीन देशों में से एक है। उसकी धार्मिक, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था प्राचीन-काल में बहुत थोड़ी और उन्नत थी। सारा संसार उसकी ओर विचारों और व्यवस्थाओं के लिए मुह उठाकर देखता था। ऊपर हमने महाभारत के शान्ति पर्व से एक अंश दिया है जिनमें मर्यादाओं की रक्षा करने वाली प्रजा को निर्भय बनाने वाली दण्ड-नीति का वर्णन किया गया है। वर्तमान काल में जिसे हम सविधान कहते हैं, प्राचीन-काल में राज्य-संचालन के वैसे नियम मौजूद थे।

भारतीय समाज को हमेशा से विधान बनाकर वैधानिक पद्धति से काम करने की आदत रही है। हिन्दू धर्म में ईश्वर के जिन तीन स्वरूपों का वर्णन किया गया है उसमें हमें इस संसार को चलाने वाली परम शक्ति का सविधान पूरी तरह से मिलता है। ब्रह्मा, विष्णु और महेश ये तीन परमेश्वर हैं। इनमें ब्रह्मा को हम विधि या विधाता भी कहते हैं और यह माना जाता है कि विधानों का विधान परमेश्वर की सत्ता के समान दृढ़ और निश्चिन्त होता है। विष्णु का काम ब्रह्मा के बनाये हुए विधान का पालन कराना है। महेश या शिवजी ब्रह्माण्ड की सर्वशक्ति सम्पन्न सरकार के सर्वोच्च न्यायाधीश हैं। इन तीनों के मध्य जिस प्रकार के सम्बन्धों का वर्णन

शास्त्रों में किया गया है वह बहुत रोचक और ज्ञानवर्धक है, उससे हमें प्राचीन भारतीय सांविधानिक परम्परा का अच्छा ज्ञान मिल सकता है, परन्तु स्थान की मर्यादा को देखकर उसका विस्तृत वर्णन यहाँ सम्भव नहीं है।

पुस्तक के प्रथम अध्याय में हमने वैदिक कालीन-राजव्यवस्था का एक अत्यन्त संक्षिप्त विवरण दिया है। ऋग्वेद की अपेक्षा अथर्ववेद में तथा यजुर्वेद की संहिताओं में इस विषय की पर्याप्त सामग्री मिलती है। वैदिक काल में राज्य होता था और उसकी शासन-व्यवस्था किन्हीं निश्चित निर्धारित नियमों के अनुसार चलती थी। जिस प्रकार आजकल संविधान का प्रहरी (up holder) सर्वोच्च-न्यायालय होता है उसी प्रकार उस प्राचीन काल में संविधान या राजनीति का प्रहरी राज-पुरोहित होता था। बाद के समय में राज-पुरोहित को वशिष्ठ नामक पद दिया गया और वशिष्ठ-सत्ता राज्य के भीतर संविधान की प्रहरी बनी।

एतरेय ब्राह्मण में आठ प्रकार के संविधानों का उल्लेख मिलता है—

शासन पद्धति	सर्वोच्च-शासक का पद	वहाँ प्रचलित था।
(१) साम्राज्य	सम्राट	पूर्व भारत में
(२) भोज्य	भोज	दक्षिण ,
(३) स्वाराज्य	स्वराट्	पश्चिम "
(४) वैराज्य	विराट्	उत्तर मध्य, उत्तर कुश्
(५) राज्य	राट्	कुश्-पाञ्चाल
(६) पारमेष्ठ्य	परमेष्ठि	कुश्-पाञ्चाल से उत्तर की दिशा में
(७) माहाराज्य	महाराज	
(८) आधिपत्य	अधिपति	

इन शासन-विधानों को मोटे तौर पर दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—जनतन्त्रात्मक एवं राजतन्त्रात्मक (Democratic and Monarchical)। जनतन्त्र में प्रजा की तथा राजतन्त्र में राजा की सत्ता सर्वोपरि रहती थी। राजा कई प्रकार के होते थे, कहीं वे प्रजा के प्रतिनिधियों द्वारा चुने जाते थे, कहीं वंशक्रम से यही पर बैठते थे। प्रजा के प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित राजा के अधिकार सीमित रहते थे और किसी समिति व सभा की सहायता से शासन-व्यवस्था चलाती होती थी। भोज्य, स्वाराज्य, वैराज्य जनतन्त्रात्मक विधान थे तथा साम्राज्य, राज्य, पारमेष्ठ्य, माहाराज्य आधिपत्य राजतन्त्रात्मक।

प्राचीन साहित्य में इनके अतिरिक्त और भी कुछ प्रकार के संविधानों का उल्लेख मिलता है, जैसे—(१) राष्ट्रिक, जिसमें समाज के नेताओं द्वारा शासन होता था, इन्हे हम आज की भाषा में राष्ट्रीय-लोकतन्त्र कह सकते हैं, (२) पेटानिक, यह राष्ट्रिक का उल्टा है, सम्राट अशोक के लेखों से ज्ञात होता है कि पश्चिम भारत में ऐसे राज्य थे, (३) द्वैराज्य, जिसमें एक साथ दो शासक होते थे, ऐसे राज्य भवन्ती

और नेपाल में पाये जाते थे; (४) शराजक, जिसमें राजा नहीं होता था, सब लोग मिलकर नियमों का निर्माण और पालन कर लेते थे। याज के युग में प्रसिद्ध शराजकवादियों वाकुनिन, कोपोंटकिन, तालस्ताय, गाधी, विनोबा और साम्यवादी मासत व ऐगिल्स भी इसी प्रकार के राज्य की कल्पना करते हैं जिसमें शासक और शासित का भेद ही मानव समाज में से समाप्त हो जाय, (५) उपराज्य—वैदिक साहित्य में इस प्रकार के राज्य का वर्णन आया है, ऐसा माना जाता है कि केरल में इस प्रकार का राज्य था। इस राज्य में शासन बहुत उग्र होता था, यह तथ्य बहुत ही दिलचस्प है। केरल का इतिहास राजनीतिक दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण रहा है, राजा ही नहीं, मन्दा से उसने भारत में अपनी वैचारिक विशिष्टता रखी है, (६) राजग्य—यह पद्धति जैन सूत्रों में वर्णित है। यह सब पद्धतियाँ कमोबेश जन-तन्त्रात्मक थीं, परन्तु इन विधानों के अन्तर्गत भी राज्याभिषेक होना अनिवार्य था इसे 'मूर्धाभिषिक्त्वा' कहते थे, यह ऐसा ही है जैसे आधुनिक समय में पद की शपथ ग्रहण करना। विवाह में भी शपथ लेना ही होता है परन्तु उसे एक सांस्कृतिक स्वरूप देकर उसका समारोह बना डाला गया है, ठीक ऐसे ही राजा के शपथ ग्रहण के समय उसका अभिषेक आदि एक प्रकार के वपत्तिस्मा के समान था।

जैन सूत्रों में गणराज्य, युवराज-राज्य, द्वैराज्य, त्रैराज्य, चैराज्य, विरुद्ध-राज्याणि (विरुद्ध राज्य) का उल्लेख भी मिलता है। इस दिशा में कुछ महान ग्रन्थों का उल्लेख किया जा सकता है, जैसे—महाभारत का दान्ति पर्व आचार्य चाणक्य (कौटिल्य) का 'अर्थशास्त्र'। परवर्ती काल में ५०० ई० के निकट कामरवीर्य नीतिमार लिखा गया, इसी समय नारद-स्मृति लिखी गई। ८वीं शताब्दी के आस-पास शुक्तीतिसार नामक ग्रन्थ रचा गया जिसमें शासन-विधान की विस्तृत विवेचना मिलती है, इसमें तोष और बाकद का उल्लेख भी है। लक्ष्मीधर ने ११२५ में राजनीति कल्पतरु, देवण भट्ट ने १३०० ई० में राजनीति काण्ड चण्डेश्वर ने १३२३ में राजनीति रत्नाकर, नीलकण्ठ ने १६२५ में नीतिमयूख तथा मित्र मिश्र ने १६५० में राजनीति प्रकाश लिखा। इन ग्रन्थों में राजनीतिक कर्मकाण्ड का उल्लेख अधिक है फिर भी इनको पढ़ने से शासन-विधान के बारे में भारतीय चिन्तन की परम्परा का ज्ञान होता है। १९८० के आस-पास महाराजा चिवाजी के मंत्री रामचन्द्र पन्त ने मराठी में एक पुस्तक राजनीति पर लिखी, परन्तु उसमें कोई विशेष बात नहीं थी।

यहाँ यह उल्लेख करने में हमारा प्रयोजन यह सिद्ध करना है कि यह मानना एकदम गलत है कि भारत में साविधानिक-शासन का मूलपात अंग्रेजों ने ही किया। बहुत से भारतीय विद्वान इस भ्रम के विकार हुए हैं उसका कारण यह है कि वे भारतीय-साहित्य के सम्पर्क में नहीं आ सके। उन विद्वानों के प्रति पूरे आदर के साथ हम दोहराना चाहेंगे कि भारत की सभ्यता और संस्कृति का मूल गुण ही अश्विनियन्त-पन है, यहाँ कुछ भी अव्यवस्थित रहा ही नहीं। हाँ कुछ समय हमारे अज्ञान में ऐसा प्रवश्य होता जिसमें हम अपने धर्ती के लोभ बँधे और नया हमारे हाथ

कुछ लगा नहीं जिसके कारण हमारे समाज में अव्यवस्था आई, परन्तु वह भारत का सनातन स्वभाव नहीं है। स्वभाव से भारत की दृष्टि वैधानिक रही है। यह जरूर सत्य है कि भारत की वर्तमान साविधानिक संघटना हमारे उस महान् अतीत काल से विच्छिन्न हुई है व हमारे ऊपर अपनी उस महान् एवं दीर्घ परम्परा का कोई प्रभाव दिखाई नहीं देता, परन्तु यहाँ भी यह कहना होगा कि हम इतनी सरलता से वैधानिक पद्धति को स्वीकार कर पाए इसके पीछे हमारी उस परम्परा का बड़ा हाथ है जिसमें हम दीक्षित प्रशिक्षित हुए हैं। भारत की सामाजिक व राजनीतिक रचना बहुत पुराने जमाने से राजतन्त्र के बावजूद भी प्रजातन्त्रीय रही है, यहाँ के शासक अधिनायक नहीं होते थे, वे प्रजा के दैनिक और सामान्य जीवन में हस्तक्षेप नहीं करते थे एवं यहाँ शासन की व्यवहारिक सत्ता का प्रयोग पंचायतो के हाथों में था। अंग्रेजों के भारत आने के समय में भी जब हम पतन की चरम स्थिति को पहुँच रहे थे, हमारी यह ग्राम-पंचायत व्यवस्था बहुत सबल थी।

ब्रिटिश प्रशासक एलफिन्स्टन ने १९ वीं शताब्दी के आरम्भ में ग्राम-शासन के बारे में इस प्रकार लिखा है—“प्रत्येक नगर (गाव) अपना आन्तरिक प्रबन्ध स्वयं करता है। यह राज्य को दिया जाने वाला कर अपने सदस्यों पर लगाता है तथा यह पूरी रकम के लिए सामूहिक तौर पर जिम्मेदार होता है। यह अपनी पुलिस का प्रबन्ध करता है तथा अपनी सीमाओं के भीतर सूटी गई सम्पत्ति के लिए उत्तरदायी होता है। यह अपने सदस्यों को न्याय प्रदान करता है तथा छोटे अपराधों व पहले-भगडों के मामले में डंड देता है। यह अपने आन्तरिक खर्च के लिए कर लगाता है जिससे कुम्भों, मन्दिरों की मरम्मत होती है तथा सार्वजनिक यज्ञ, दान, समारोह, मनोविनोद के उत्सव व मेले आदि पर खर्च किया जाता है। इन कार्यों तथा दूसरे जन सेवा सम्बन्धी कर्तव्यों को पूरा करने के लिए आवश्यक सख्या में राज्य-कर्मचारी नियुक्त किये जाते हैं। य पूरी तरह राज्य सरकार के आधीन होते हैं परन्तु अनेक मामलों में वे अपने आप में संगठित लोक-राज्य होते हैं। उनकी इस स्वतन्त्रता और उसे प्राप्त होने वाली सुविधाओं का राज्य कभी-कभी उत्सर्जन कर देता है परन्तु वह उन्हें पूरी तरह से छीनता नहीं है। नगर-प्रबन्ध अत्याचारी शासकों से प्रजा की रक्षा करता है तथा केन्द्रीय सरकार के भंग हो जाने की स्थिति में भी अपनी सीमाओं के भीतर शान्ति व व्यवस्था बनाए रखता है।” “इन संगठनों के भीतर संक्षेप में राज्य के सभी तत्व मिलते हैं तथा यदि दूसरी हर प्रकार की सरकार (केन्द्रीय सत्ता) को हटा दिया जाए तो ये अपने सदस्यों की रक्षा करने में समर्थ हैं। शायद वे बहुत अच्छी सरकार तो नहीं माने जा सकते परन्तु वे खराब सरकार के दोषों से जनता को बचाने में बहुत ही उपयुक्त (थ्रेष्ठ) साधन हैं, वे सरकार की लापरवाही और कम-जोरी के बुरे प्रभावों को दूर कर देते हैं तथा उसके दमन और अत्याचार के खिलाफ एक प्रतिबन्ध का काम करते हैं।” “यद्यपि भारत (निकट) भूतकाल में उन्नत प्रकार की राजनीतिक संस्थाओं का विकास नहीं कर सका है तथापि उसने जो अच्छे

जम किये हैं उनका रहस्य ग्रामीण जीवन और संगठन की स्थिरता और सातत्य (Continuity) में निहित है ।”

दक्षिण भारत में इन स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं का बहुत वैज्ञानिक विकास हुआ था । १० वीं शताब्दी में उतिरामेश्वर नामक गांव के संगठन का विस्तृत परिचय प्रो० एस० कृष्णास्वामी आयंगर ने अपनी पुस्तक ऐवोल्यूशन ऑफ हिन्दू एडमिनिस्ट्रेशन इन्स्टीट्यूट्स में और प्रो० ए० नीलकण्ठ शास्त्री ने अपनी पुस्तक ‘स्टडीज इन चोल एडमिनिस्ट्रेशन एन्ड हिस्ट्री ऑफ दि चोलाज’ में बहुत सुन्दर ढंग से दिया है । गांव में एक सभा होती थी जिसे महासभा भी कहते थे । यह हमारी सदन या विधान-सभा के समान थी । इसके अतिरिक्त विविध कार्यों के संचालन के लिए अनेक समितियाँ बनाई गई थीं, जैसे—सामान्य निरीक्षण के लिए एक वार्षिक समिति सन्वत्सर वरीयम्, तालाब समिति ‘एरी वरीयम्’ बाढ़-समिति कार्लिगु वरीयम् खेत-समिति कार्माणी वरीयम्, उद्यान-समिति थोट्टा वरीयम् । इन समितियों का निर्वाचन विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों से किया जाता था । चुनाव की पद्धति वाद-विवाद के नियम तथा निर्णय करने की रीति आदि बातों का बारीकी के साथ उल्लेख मिलता है । समितियाँ सभा के सामने ठीक उसी प्रकार उत्तरदायी होती थी जिस प्रकार आधुनिक काल में मंत्रिमंडल सदन के प्रति होता है । सभा में सर्वोच्च प्रभुता निहित थी तथा वह गांव के प्रत्येक प्रश्न का हल ढूँढती थी । इस प्रकार हम देखते हैं कि भारत में साविधानिक शासन की परम्परा बहुत पुरानी है और यह हार्जिज भी नहीं माना जा सकता कि हमें सबसे पहले अंग्रेजों ने वैधानिक शासन का पाठ पढ़ाया ।

कौटिल्य का अर्थशास्त्र—चन्द्रगुप्त मौर्य के प्रधानमंत्री आचार्य कौटिल्य (चाणक्य) का अर्थशास्त्र नामक महाग्रन्थ जिन्होंने पढ़ा है वे इस बात के सत्य को अवश्य स्वीकार करेंगे कि भारत के प्राचीन काल में साविधानिक नियम केवल प्रलित ही नहीं होते थे धरन् के लिखित रूप में भी उपलब्ध होते हैं । आचार्य कौटिल्य का ‘अर्थशास्त्र’ उसका ज्वलन्त प्रमाण है । इस ग्रन्थ में विस्तार से राज्य का सविधान दिया गया है जिसके आधार पर भारत का शासन लगभग दो सौ वर्षों तक चलता रहा तथा जो बात में भी बहुत प्रभावशाली रहा । इस सविधान में विस्तार से राज सभा, समिति, मंत्रिमंडल, दुर्ग, कोष सेना, नगर प्रबंध आदि के बारे में वैधानिक नियम दिए गए हैं ।

मुस्लिम काल में साविधानिक शासन—मुस्लिम शासन लोकतांत्रिक नहीं था, उसमें राजा की स्वेच्छाचारी सत्ता होती थी तथा यह एक प्रकार का धर्मोत्तर था । परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि जनता को राजा की हूर आज्ञा का पालन करना होता था, प्रचा, गरिबादी और परम्परा का इस काल में भी बहुत महत्व था तथा जनता और सम्राट दोनों इन परम्पराओं को निवाहने थे ॥

मुस्लिम शासन व्यवस्था भी कुछ व्यापक नियमों के आधार पर चलती थी, यद्यपि सम्राट का आदेश ही अन्तिम कानून था तथापि प्रायः वैधानिक नियमों की प्रतिष्ठा की जाती थी और मुस्लिम शासक परम्पराओं को तोड़ना पसन्द नहीं करते थे। साम्राज्य को अनेक प्रान्तों (सूबों) में बाटा जाता था, इनमें से प्रत्येक में एक सूबेदार (वाइसराय) नियुक्त होता था जिसे सम्राट की मुहर दी जाती थी। यह सूबेदार प्रायः राजवंश के होते थे। कभी-कभी जिस नये प्रदेश को जीतकर साम्राज्य में मिलाया जाता था, यदि उस प्रदेश का पुराना शासक आत्म-समर्पण कर देता और सम्राट के प्रति वफादारी की शपथ लेता तो उसे ही प्रान्तीय शासक नियुक्त कर दिया जाता था।

प्रान्तों और कन्द में मंत्रिमंडल होते थे हिन्दू काल में इन्हें नवरत्न या रत्नन कहा जाता था, मुस्लिम काल में ये नौरत्न (Nine gems) कहलाये। अकबर के दरबार में बीरबल, टोडरमल, अबुलफजल अबुलफज्जी आदि इन नौरत्नों में से ही थे। ये लोग प्रशासन के मामले में सम्राट की परामर्श देते थे और अलग-अलग विभागों का संचालन भी करते थे। कर वसूल करने के लिए अलग से व्यवस्थित विभाग था, इसी प्रकार मना का प्रशासन भी बहुत व्यवस्थित था, उसमें अनेक पद अर्थात् ओहदे होते थे। अधिकारियों को मनसबदार कहा जाता था। सनापति हजारी होते थे तथा जितने मैनिक उनके नीचे होते थे उसका पद उतने हजारी होता था, जैसे पंच हजारी, दस हजारी आदि। सेनाध्यक्ष सम्राट स्वयं होता था तथा प्रधान सेनापति को सिपहसालारजग कहा जाता था।

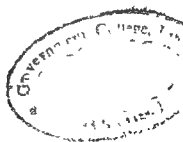
विदेशों में राजदूत भेजे जाते थे तथा दरबार में विदेशों के राजदूतों का सम्कार किया जाता था। विदेशों के साथ व्यापारिक सम्बन्ध भी अच्छे थे। न्याय की व्यवस्था सुदृढ़ थी, सम्राट स्वयं न्याय करता था, जहाँगीर का न्याय और उसकी घटे वाली बात इस बात का प्रमाण है कि सम्राट जनता के प्रति अपने उत्तरदायित्व को समझते थे। सम्राट कभी-कभी भेष बदलकर प्रजा के सुख-दुख का पता लगाने निकलते थे, अकबर के बारे में यह बात बहुत प्रसिद्ध है। सम्राट का गुप्तचर विभाग भी बहुत व्यवस्थित था। व्यवस्थित शासन को ही साविधानिक शासन कहा जायगा।

इस अध्याय के अन्त में हम यहाँ दो विद्वानों के शब्द देंगे जिनसे यह प्रमाणित होता है कि विविध कालों में भारत साविधानिक ढंग से अपना शासन चलाता रहा है। मारक्विस् ऑफ जेटरमैण्ड ने बौद्ध सभाओं के बारे में लिखा है—“अनेक लोगों को यह जानकर आश्चर्य होगा कि दो हजार वर्षों में भी अधिक समय पूर्व भारत की बौद्ध सभाओं में हमारी वर्तमान मसदात्मक पद्धति का पूर्वाभास मिलता है। सदस्यों की प्रतिष्ठा की रक्षा एक विनाय अधिकारी की नियुक्ति द्वारा की जाती थी जो हमारे

1954, pp 8—“The common people...rendered implicit obedience to the ruler within the limits set by custom or prudence.”

सोकर जमा होता था। एक दूसरा अधिकारी उस काम के लिए नियुक्त किया जाता था कि वह निर्धारित गणपूर्ति (कोरम) की व्यवस्था करे, वह हमारे प्रधान सचेतक (चीफ व्हिप) के समान होता था। (सभा का) कोई सदस्य जब कार्यवाही शुरू करना चाहता था तो वह एक प्रस्ताव सदन में पेश करता था जिस पर बहस होती थी। कुछ मामलों में बहस केवल एक बार होती थी, और कुछ में तीन बार। यह प्रथा भी सभ्य की उस परम्परा का पूर्वाभास देती है जिसके अनुसार विधि बनने से पहले विषय विधेयक के तीन वाचन अनिवार्य होते हैं। यदि चर्चाओं में मतभेद रह जाता था तो निर्णय बहुमत में होते थे, मतदान गूँद शलाका (बैलट) द्वारा होते थे।”

प्राचीन भारत के वारं में श्री जवाहरलाल नेहरू ने लिखा है कि, “ग्राम, विशिष्ट जाति, बड़ा संयुक्त परिवार इन सब समूहों में एक सामुदायिक जीवन या निमग्न मग्न लोग भाग लेते थे, इनमें समानता की भावना थी और लोकतंत्रीय पद्धति का प्रयोग होता था। अभी तक जातीय पञ्चायतों लोकतंत्रीय पद्धति से काम करती हैं। एक बार मुझे यह देशकर आश्चर्य हुआ कि ग्रामीण लोग जो ग्राम अंतर्गत होते हैं, राजनीतिक या दूसरे कामों के लिए बनाई गई निर्वाचित समितियों के सदस्य बनने के लिए उत्सुक हैं। सदस्य बनने के बाद वे दीर्घ ही उसमें विधिवत् काम करने लगे, जब कभी उनके जीवन में सम्बन्धित कोई प्रश्न बिबाद के लिए पेश हुआ तो उसमें वे बहुत सहायक सिद्ध हुए तथा उन्हें दबाना आसान नहीं था।”



* Quoted by Prof. Rawlinson in 'The Legacy of India' 1937 p. XI.

† 'Discovery of India'—1947, p. 309.

अध्याय : ६

ब्रिटिश शासन काल में भारत का सांविधानिक विकास

(१७५७ से १९०६)

“भारत में प्रतिनिधि मूलक संस्थाओं की स्थापना नहीं की जा सकती । उन अनेक विचारकों में से एक ने भी जिन्होंने भारतीय राजनीति के बारे में गुभाव दिये हैं जहां तक मुझे ज्ञान है अपनी लाकतांत्रिक विचारधारा के बावजूद भी इस सम्भावना में विश्वास नहीं प्रगट किया है कि भारत को वर्तमान समय में प्रतिनिधि शासन की संस्थाएं दी जा सकती हैं ।”

‘जेम्स मिल ने बहुत अधिक जोर के साथ शुद्ध लाकतन्त्र के पक्ष में लिखा है, परन्तु जब उनसे पिछले वर्ष एक समिति के सामने यह पूछा गया कि क्या उनके विचार से भारत में प्रतिनिधि मूलक संस्थाओं की स्थापना व्यवहारिक होगी, तब उनका उत्तर यह था कि - यह विल्कुल असम्भव है ।”

“हमें (भारत में) निरंकुश शासन के वृक्ष पर उन वरदानों की कलम लगाना होगा जो स्वतन्त्रता के स्वाभाविक फल हैं ।”

— टी बी मैकॉले (ब्रिटिश लोकसभा में १० जुलाई १८३३ का भाषण)

ब्रिटिश काल में सांविधानिक विकास का अध्ययन हम कई खण्डों में करना होगा, सबसे पहले हम प्लासी के युद्ध से १७७३ तक ईस्ट इण्डिया कम्पनी के निरंकुश शासन का अध्ययन करेंगे, उसके बाद कम्पनी पर ब्रिटिश संसद के नियन्त्रण का युग प्रारम्भ होता है जो १८५७ तक चलता है, तीसरा युग भारत में ब्रिटिश संसद के प्रत्यक्ष शासन का है जो अपने ६० वर्ष पूरे करके १९४७ के १५ अगस्त को सदा के लिये समाप्त हो गया और भारत स्वतन्त्र हो गया । इसके साथ ही हमें अपने इस अध्ययन को एक दूसरे प्रकार से भी वर्गीकृत करना होगा, अर्थात् केन्द्रीय व प्रांतीय सरकारों का शासन, प्रशासकीय ढांचा तथा स्थानीय स्वशासन का अलग-अलग अध्ययन करना होगा ।

इस सदर्भ में एक तथ्य को ध्यान में रखना लाभदायक होगा कि अंग्रेज किसी भी परिस्थिति में भारत को एक स्वतन्त्र गणराज्य के रूप में विकसित नहीं करना चाहते थे, फिर भी उन्होंने जिस प्रकार भारत का शासन प्रबन्ध किया उसके द्वारा इस देश में अनेक लोकतांत्रिक संस्थाओं का विकास हुआ । इसका कारण यह

नहीं है कि अंग्रेजों ने भारतीय जनता के हित की दृष्टि से ये सत्थायें भारत को दीं, वरन् इनके दूसरे कारण हैं। अंग्रेज शासक घुगलों की तरह भारत में रहकर भारत पर शासन नहीं करते थे, ब्रिटिश संसद भारत से १०,७२५ मील दूर (समुद्री मार्ग से कैपटाउन होकर, स्वेज नहर बनने पर जियाल्टर होकर यह दूरी ६२५० मील रह गई) बैठकर अपने बौवनिक कर्मचारियों द्वारा भारत का शासन चलाती थी, मत वह भारत सरकार के समूह अर्थात् सचिवान के बारे में जो भी विधियाँ बनाती थी उनका लक्ष्य भारत को अच्छी सरकार देना नहीं होता था वरन् यह होता था कि भारत में एक मजबूत और कार्यक्रम अंग्रेजों सरकार बनी रहे और उनका संगठन इस प्रकार का हो कि वह अधिक से अधिक समय तक टिक सके। इस दृष्टि में समझ यह ध्यान रखती थी कि भारत में उसकी सरकार जहाँ तक हो सके ऐसे काम न करे जो भारत की जनता को बहुत जल्दी अंग्रेज का दुश्मन बना दे तथा वह बदनाम हो जाय। अपने इस अध्ययन में यह विचार हमारे सामने रहना ही चाहिये कि विविध प्रतिनिधियों के द्वारा ब्रिटिश संसद भारत में अपने शासन को एक स्थायी बुनियाद देने की चेष्टा कर रही थी, उसे भारत के स्वराज्य और जनतन्त्र चलाने में भारतीयों को प्रशिक्षण देने में कोई दिलचस्पी नहीं थी और वह बहुत स्वाभाविक भी था, विदेशी सरकार से और विशेषतः उन सरकार से जो व्यापारिक साम्राज्यवाद के आधार पर खड़ी हो, यह आशा की भी नहीं जा सकती कि वह आधीन देश के हितों की रक्षा की चिन्ता करेगी। साम्राज्यवाद का अर्थ ही यह है कि दूसरे देशों को अपने लिए प्रयोग करना और जहाँ तक बन पड़े उन्हें अविकसित अवस्था में रखने की चेष्टा करना। कई लेखक साम्राज्यशाही के उस शैतान नारे से प्रभावित हुए हैं जिस में कहा गया है कि गौरे लोग सत्तार के असम्पन्न देशों को सम्पन्न बनाने के लिए ही दुनिया भर में अपना साम्राज्य स्थापित करने के लिए निकले और वे लेखक ऐसा मानते सगे हैं कि अंग्रेजी शासन काल में भारत को स्वराज्य की ओर धीरे-धीरे शिक्षा देकर उन्हें अन्त में स्वराज्य देने का लक्ष्य अंग्रेज के मामले में पहल से ही था। जिन लोगों ने पंडित मुन्दरलालजी की विख्यात पुस्तक 'भारत में अंग्रेजी राज्य' का अध्ययन किया है वे जानते हैं कि किस प्रकार जब भारत में दिल्ली और आगरे के बालकिलों, ताजमहल और दूसरे विचाल भवनों का निर्माण हो रहा था जब पहाड़ों से दान और वस्त्रों की मानवता के उच्च मूल्यों का प्रतिपादन कर रहे थे जब हमारे महान देश में अकबर, जहांगीर और शाहजहाँ का उत्तम शासन चल रहा था, प्रजापुष्प, मुसासन और समृद्धि का उपभोग कर रही थी, ढाका की विश्व-विख्यात मलमल दुनिया के बड़े-बड़े बादशाहों के शरीर पर नवती थी, गाव-गाव में स्वायत्त पंचायती स्वराज्य लहलहा रहा था और साहित्य, संस्कृति व कला का सन्देश लेकर भारत के दूर सारे मसार को राह दिखा रहे थे, उस समय, बहुत दूर नहीं केवल १६ वीं और १७ वीं शताब्दी में इतिहास बताता है कि इंग्लैंड के लोग लकड़ी और मिट्टी के बने हुए बच्चे भोजन में रहते थे, लोग निहायत गन्दे थे, उनके कपड़ों और वस्त्रों में

जुए भरी रहती थी, सड़को पर डाकू खुले आम लूट मार करते थे, नदियों के मार्ग भी डाकूओं से अत्यन्त थे, केवल खेती ही उनका धन्धा था और वर्षा न होने पर वे भूखो मरते थे, उनके पास कोई उद्योग नहीं था, न डाक्टर था न जीवन की कोई मामूली से मामूली सुविधा, भूमि किसानों के पास न थी, राजा जिस धर्म को मानता था उसके अतिरिक्त किसी दूसरे धर्म का नाम देने पर मौत की सजा दी जाती थी और सम्पत्ति छीन ली जाती थी, खुले आम गुलामों का व्यापार होता था और स्कूलों के आगनों में मिल्टन और बेंस्टर का साहित्य जलाया जाता था।

यहां हमने उस काल के इंग्लैंड की स्थिति का वर्णन किया जब वहां के सौदागर भारत के साथ व्यापार करने निकले। आमानी के साथ यह अनुमान किया जा सकता है कि ऐसे असम्य लोगों ने भारत को क्या सीखना था। कुछ समझ नहीं पड़ता कि वह कौन सी चीज अंग्रेजों के पास थी जो भारत से बड़ी और ऊंची थी तथा जिसके द्वारा वे भारत को सम्य बनाने का दावा करते थे एवं वह दावा हमारे अंग्रेजों पडे लिखे देशवासियों द्वारा भी स्वीकार कर लिया जाता था। हा एक चीज उनके पास थी हिम्मत, आत्म-विश्वास और अपने देश व अपनी सभ्यता का अभिमान जिसके सहारे वे निरहकारी भारतीय जनता को पीने दो सौ साल तक दास बना कर रख सके। इस प्रकार हम नहीं समझ पाते कि "व्हाइट मैनस वर्डन" यानी 'गोरे लोगों के कालों को सम्य बनाने के दायित्व' के नारे का प्रयोजन साम्राज्यशाही आकांक्षाओं की पूर्ति के सिवाय और क्या हो सकता है? कई बार लोग इस प्रकार भी सोचते हैं कि अंग्रेज भारत में न आते तो न जाने हम कहा होते, यह विचार कुछ ठीक दिशा में चिन्तन न करने का परिणाम है, भारत कब से कब से कब गुजरा है, उसने विभिन्न परिस्थितियों का सामना किया है और हमारा दावा है कि यदि भारत में अंग्रेज न आये होते तो आज भारत ससार की सबसे बड़ी मानवीय शक्ति होता। भारत का भाग्य उजागर करने के लिए अंग्रेजों की हमें तनिक भी जरूरत नहीं थी। उनके बिना कम से कम हमारी वह स्थिति तो न होती जिस भुखमरी और नगैपन की स्थिति में हमें वे १९४७ में छोड़ कर यहां से गये। यह माना जा सकता है कि आज भारत की गति की जो दिशा है, उस पर अंग्रेज का बहुत बड़ा प्रभाव है, वह होना तो बहुत ही स्वाभाविक है, जब वे यहां आये और उन्होंने हमारे ऊपर एक लम्बे समय तक शासन किया तो निश्चय ही उस सब का प्रभाव हमारे सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक ढांचे पर पड़ा, कुछ तो हमें भजपुरी में स्वीकार करना पड़ा है क्योंकि हम एकदम उनके बनाये हुए ढांचे को नहीं तोड़ सकते थे, उसमें से कुछ बातें निश्चय ही अच्छी भी हैं, आखिर यह तो तय ही है कि अंग्रेज कुछ भी अच्छाई किये बिना इतने लम्बे समय तक यहां टिक ही नहीं सकता था, उमने अपने हितों की सिद्धि के लिए जो कुछ अच्छी चीजें हमारे साधनों से की वे स्वाभाविक रूप से उनके जाने के बाद हमें मिली और उन पर हमारा हक था ही, वह उनकी देन वैसे मानी जा सकती है, यह भी समझ के परे की बात है। उनसे छोड़े हुए कुछ खराब

प्रभावो को मिटाने की चेष्टा भी हम कर रहे हैं और वह सब हमें अपने पुनर्निर्माण के संग-संग ही करना है क्योंकि हम एक लम्बे समय तक समार में एक पिछड़ा हुआ देश बनकर नहीं रह सकते, साथ ही हमारे चालीस करोड़ लोगो के जीवन का भी मवाल है जो अंग्रेज के शासन काल में मच्छरो और भुनगो से ज्यादा कीमती नहीं था परन्तु जो हमारे निय साध्य बन गया है और पवित्र भी ।

एक और बात भी इस सिलसिले में याद रख लेनी लाभदायक होगी कि जिस समय अंग्रेज भारत म अपने शासन की बुनियाद डाल रहे थे, स्वयं उनके अपने देश में भी ठीक उसी मोके पर लोकतन्त्र की बुनियादें गहरी डाली जा रही थी, हमारे देश में उन्होंने जो लोकतन्त्र का डोग रखने की चेष्टा की वह उनकी साम जनता की लोक-तान्त्रिक आकांक्षाओं के सदर्थ में आसानी से समझ में आती है । परन्तु जैसा आरम्भ में दिन हुए मैकलि के उद्घरण से मिद्ध होता है, अंग्रेज भारत को लोकतन्त्रीय सरकार हागिज नहीं देना चाहता था वह यह सहन ही नहीं कर सकता था कि हम देश में उनके सामन करने के निरकुश अधिकार पर आपत्ति की जाय या अशुली उठाई जाय । इस निरकुशता को यानी सर्वोच्च प्रभुता को बनाय रख कर भारतीयों को मुशासन की ओर ले जाने के लिय धाहे दबाव में या मजबूतता में के कई बार नैमार हुए लेकिन उन्हें बड़ी निराशा होती थी जब भारत का राष्ट्रीय सौक्रमत उनकी उन योजनाओं का स्वागत करने तथा उनका आभार प्रगट करने के बजाय उन पर अपना असन्तोष और रोष प्रगट करता था तथा उसके साथ असहयोग करता था । गांधी और कांग्रेस इस तथ्य को १९१६ में ही समझ गय थे कि साविधानिक सुधारों के माध्यम से भारत अपनी आजादी सँकड़ो साल म भी प्राप्त नहीं कर सकता था, और यही कारण था कि अपनी अत्यधिक नम्रता के बावजूब भी गांधीजी भारत में उस साम्राज्यवादी शासन के शत्रु बन गय जिसका मचालन वह देश कर रहा था जो यह दावा करता है कि उमने समार को इस युग में मसदात्मक लोकतन्त्र का मार्ग आग बनकर दिखाया है ।

(०) ईस्ट इंडिया कम्पनी का निरकुश शासन

(१७५७ से १७७२ तक)

अंग्रेजों का शासन की नीब का पत्थर भारत म मन् १७५७ म प्लासी के युद्ध में रखा गया, इस युद्ध में अंग्रेजों की जीन एक निर्णायक ऐतिहासिक घटना थी । इंग्लैंड के माग्य विधाता यह नहीं जानते थे कि एक व्यापारिक कम्पनी भारत में उनके शासन की बुनियादे डालन का इतना महत्वपूर्ण काम कर रही थी जो उनके देश के माग्य को चमकाने के लिय जिम्मेदार होगा । प्लासी के युद्ध के परवान कम्पनी को बंगाल, बिहार और उड़ीसा पर शासन की सत्ता प्राप्त हो गई तथा उसके मनिरिक सबसे बड़ी बात यह हुई कि एक आर तो उमका होसता बहुत बढ गया, दूसरी ओर देश के विविध शासक यह समझ गय कि अन्ततागतता उन्हें अंग्रेजों की

धारण में जाना ही होगा ।

भारत राजनीतिक दृष्टि से इस समय बिल्कुल खोखला हो चुका था । मुगल साम्राज्य लगभग पूरी तरह गिर चुका था, उसके प्रादेशिक प्रशासक स्वतंत्र-नवाब होने का दावा कर रहे थे । मराठों के अलावा दूसरे लोगों के भीतर देशभक्ति की भावना नहीं रह गई थी । इस बारे में क्लाइव ने लिखा है कि, 'मुसलमान और हिन्दू आलसी, खर्चीले, अज्ञानी तथा बेहद कायर थे । यदि उन सैनिकों को सैनिक कहा जा सकता है तो वे अपने स्वामियों के प्रति तनिक भी निष्ठा नहीं रखते थे, जो उन्हें अधिक दाम दे सकता है वही उनसे काम ले सकता है, वे इस बात के प्रति उदासीन हैं कि वे किस की सेवा कर रहे हैं ।' इन सब कमजोरियों ने अंग्रेजों को ताकत दी और वे अपनी आकांक्षाओं में आगे बढ़े ।

१७६५ में बक्सर के रणक्षेत्र में अंग्रेजों कम्पनी ने मुगल सम्राट शाह आलम के हाथों से दीवानी अर्थात् राजस्व वसूल करने का अधिकार प्राप्त कर लिया । यह एक बड़ी बात थी, बंगाल का नवाब अब नाममात्र का शासक रह गया तथा वास्तविक शक्तियाँ कम्पनी को मिल गई । इस समय क्लाइव ने, जो कम्पनी की ओर से सेनापति था, बहुत कुशलता से काम किया, उसने यह बात चारों ओर नहीं फैलने दी कि कम्पनी को इतना अधिक अधिकार प्राप्त हो गया है । उसने बंगाल के नवाब की नाम मात्र की प्रभुता के आवरण को बनाये रखना राजनीतिक दृष्टि से आवश्यक समझा ।

कम्पनी द्वारा अधिकृत प्रदेश का शासन—आरम्भ में जब तक कम्पनी केवल व्यापार तक सीमित रही तब तक शासन-संगठन का प्रश्न ही नहीं उठा, परन्तु ज्यों ही कम्पनी ने भारत के भू-क्षेत्र पर अधिकार जमाना शुरू किया उसके सामने शान्तीय ढाँचा खड़ा करने का प्रश्न पैदा हो गया । आरम्भ में केवल मूरत में एक प्रेसीडेन्सी की स्थापना की गई । १६८२ में जॉन चाइल्ड को मूरत की प्रेसीडेन्सी का प्रेसीडेंट और बम्बई का गवर्नर बनाया गया, १६८६ में उन्हें कैप्टन-जनरल, एडमिरल और कम्पनी की सेनाओं का कमान्डर-इन-चीफ तथा कम्पनी के समस्त व्यापारिक मामलों का डायरेक्टर जनरल भी बना दिया गया । १६८७ में मूरत के स्थान पर बम्बई को प्रधान कार्यालय बनाया गया, बम्बई के गवर्नर को यह भी अधिकार दिया गया कि वह बंगाल और मद्रास के मामलों की देख-रेख भी करे । अगले कुछ वर्षों तक कैप्टन जनरल का कार्यालय कभी बम्बई, कभी मद्रास में रहा । १७०० में कलकत्ता (बंगाल) के लिए असल प्रेसीडेंट और गवर्नर की नियुक्ति की गई । गवर्नर को मनमाने ढंग से काम करने का अधिकार नहीं था, उसे अपनी परिपक्व के निर्णयों को बदलने या उनकी उपेक्षा करने की शक्ति प्राप्त नहीं थी । कम्पनी इन सब के ऊपर लन्दन से अंतिम सत्ता का प्रयोग करती थी परन्तु भौतिक दूरी के कारण उसका नियन्त्रण बहुत ढीला-ढाला था । इसका परिणाम यह हुआ कि भारत में कम्पनी के कर्मचारी उच्छृङ्खल हो गये तथा भारत को बुरी तरह लूटने लगे, वे अपने व्यक्तिगत

लाभ के लिए कम्पनी को हानि पहुँचाने से भी नहीं चूकते थे।

क्लाइव ने इस बात की बहुत चेष्टा की कि कम्पनी के कर्मचारी लूट मार न करें परन्तु वह सफल नहीं हुआ, काउन्सिल भी असफल रही। वास्तविकता यह थी कि कर्मचारियों से लेकर काउन्सिल के सदस्यों तक सभी लूट में हिस्सेदार थे। स्वयं ब्रिटिश सदन कम्पनी की लूट में अपना हिस्सा भागती थी, उसने दो वर्षों तक हर साल कम्पनी से चार लाख पाउण्ड की मांग की। उधर कम्पनी का दिवाला निकल रहा था, उसके कर्मचारी बेईमान थे तथा उसे प्रतिवर्ष भारत के मुगल-सम्राट, बंगाल के नवाब और दूसरे राजाओं को दस लाख पाउण्ड की रकम देनी पड़ती थी, उस पर साठ लाख का ऋण हो चुका था। उधर भारत की लूट जारी थी, परिणाम स्वरूप १७७० में बंगाल की जनता का पाचवा भाग भयंकर अकाल में नष्ट हो गया। ऐसी स्थिति में भी कम्पनी के व्यापारी ग्राम ज़रूरत थी चीजें महंग दामों पर बेच रहे थे और कम्पनी के खजाने को पूरा रखने के लिए बचे हुए लोगों को मरने वालों के बदन का राजस्व चुकाने के लिए मजबूर कर रहे थे। इसी समय १७७२ में हेरिटीज को बंगाल का गवर्नर बनाया गया उसके अत्याचारों की कहानी लम्बी है, यहाँ इतना ही कहना काफी होगा कि उसके अत्याचारों ने ही ब्रिटिश सदन को इस बात के लिए मजबूर किया कि वह भारत में कम्पनी के निरंकुश शासन पर नियंत्रण की स्थापना करे। १७७२ में सदन में यह चेष्टा की गई कि भारत के शासन में सदन हस्तक्षेप करे परन्तु वह प्रयत्न कामयाब नहीं हुआ, स्वयं क्लाइव ने भी कम्पनी के शासन की कड़ी आलोचना की परन्तु उस धर्चा का यह फल हुआ कि सदन ने भारत में कम्पनी के शासन की जाच के लिए एक आयोग की नियुक्ति कर दी। इसी साल अगस्त में कम्पनी ने ब्रिटिश सरकार से ऋण की प्रार्थना की परन्तु उसी वर्ष कम्पनी साढ़े बारह प्रतिशत मुनाफा घोषित कर चुकी थी, इस पर सरकार को सन्देह हो गया और उसने एक गुप्त समिति को जाच का काम सौंपा। कम्पनी ने १७७३ में ऋण की फिर से मांग की। इस बार सदन ने अवसर का लाभ उठाया और ऋण के साथ ही एक अधिनियम भी पार कर दिया जिसका प्रयोजन भारत में कम्पनी के शासन को नियंत्रित करना था।

(२) कम्पनी के शासन पर ब्रिटिश सदन का नियंत्रण

भारत में ईस्ट इण्डिया कम्पनी के शासन पर ब्रिटिश सदन का नियंत्रण १७७३ से शुरू हुआ और वह १८५७ तक चला जबकि ब्रिटिश सरकार यह समझ गई कि भारत के शासन का संचालन एक व्यापारिक कम्पनी के हाथों में छोड़ने का अर्थ है अपने उस आधीन प्रदेश की लूट से प्राप्त होने वाली सम्पत्ति से हाथ धोना। यहाँ हम यह अध्ययन करने की चेष्टा करेंगे कि सदन ने किस प्रकार कम्पनी के शासन को नियंत्रित किया और उससे भारत के साविधानिक ढाँचे पर क्या प्रभाव पड़ा ?

रेग्युलेटिंग ऐक्ट—ब्रिटिश संसद ने पहले पहल १७७३ में ईस्ट इण्डिया कंपनी के भारतीय शासन का नियंत्रण आरम्भ किया। १७७३ के इस अधिनियम को रेग्युलेटिंग ऐक्ट कहते हैं जिसका अर्थ है नियामक-अधिनियम। इस अधिनियम द्वारा इस सिद्धान्त की स्थापना हुई कि ब्रिटिश संसद को यह अधिकार है कि वह कंपनी के राज्य-प्रशासन सम्बन्धी मामलों का नियमन (रेग्युलेशन) कर सकती है। साथ ही इस अधिनियम के द्वारा भारत में कंपनी के शासन को ब्रिटिश संसद की वैधानिक-मान्यता भी प्राप्त हो गई और इस प्रकार यह शासन एक वैधानिक-शासन बन गया जिसकी प्रभुता कंपनी में निहित थी तथा सर्वोपरि सत्ता (परामाउन्ट पावर) ब्रिटिश संसद में। इस अधिनियम के द्वारा संसद ने कंपनी के शासन में दखल देना आरम्भ किया और इस सिद्धान्त की स्थापना की कि विदेशों में अंग्रेजों द्वारा स्थापित शासन पर सर्वोपरि सत्ता ब्रिटिश सम्राट में निहित होती है।

इस अधिनियम के द्वारा भारत में अंग्रेजी सरकार का पुनर्संरूपण किया गया। अब तक बंगाल, मद्रास और बम्बई में से हर प्रदेश में एक गवर्नर होता था, तथा वे सब स्वतन्त्र थे। इस अधिनियम ने कंपनी के शासन का एकीकरण कर दिया और बंगाल के गवर्नर को गवर्नर जनरल बनाकर दूसरे गवर्नरों को उसके आधीन कर दिया। गवर्नर जनरल के साथ ही चार सदस्यों की एक परिषद् की भी स्थापना की गई। इस प्रकार की परिषद् बम्बई और मद्रास में भी स्थापित की गई। ये परिषदें भारत में अंग्रेज शासन के नियम बनाने के लिए बनाई गईं तथा यह कहा गया कि युद्ध, शान्ति और देशी राज्यों के साथ सम्बन्ध रखने के मामलों में प्रान्तीय परिषदें और गवर्नर गवर्नर-जनरल तथा उसकी परिषद् के आधीन रहेंगे, शेष मामलों में उनके बनाए हुए नियमों को संसद रद्द कर सकती है। इसके अलावा वे सर्वोच्च होंगी। केन्द्रीय परिषद् भी ब्रिटिश संसद के आधीन रखी गई। साथ ही उन्हें कंपनी के कोर्ट ऑफ डायरेक्टर्स के सामने भी उत्तरदायी ठहराया गया। वास्तव में संसद का नियंत्रण भारत सरकार पर कंपनी के कोर्ट ऑफ डायरेक्टर्स के माफत ही स्थापित किया गया। गवर्नर जनरल और उसकी परिषद् पर यह जिम्मेदारी भी सौंपी गई कि वे भारत में कंपनी की आमदनी के बारे में पूरी जानकारी ब्रिटिश खजाने को दें तथा राजनीतिक व सैनिक मामलों की जानकारी ब्रिटिश मंत्रिमंडल के एक सदस्य (सिक्रेटरी ऑफ स्टेट) को दें। इस अधिनियम ने कलकत्ता में एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना भी की। इस न्यायालय में मुख्य न्यायाधीश के अतिरिक्त तीन न्यायाधीश और रहे गये तथा उनकी नियुक्ति ब्रिटिश सम्राट द्वारा ही हो ऐसा प्रवन्ध रखा गया। इस न्यायालय के निर्णयों की अपील गवर्नर जनरल या कंपनी के अधिकारियों के सामने नहीं की जा सकती थी, वरन् अपील सुनने का अधिकार सपरिषद् सम्राट को दिया गया था।

यह बात उल्लेखनीय है कि ब्रिटेन में इन दिनों शासन के तीनों अंगों अर्थात् कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका को पृथक-पृथक सत्ता देने के विचार का

विकास हो रहा था, जिसका प्रतिपादन प्रसिद्ध विद्वान माटेस्वू ने किया। अपने उस उत्साह में और साथ ही मुसामन के अपने अनुभवों के प्रकाश में ब्रिटिश ससद ने निर्दोष भाव से शासन के तीनों अंगों को भारत में अलग-अलग रखने की चेष्टा की थी। गवर्नर जनरल मनमाने ढंग से बिना अपनी परिषद् की सहमति के कुछ नहीं कर सकता था, स्वयं परिषद् को सर्वोच्च न्यायालय के सामने लाचार बना दिया गया, न्यायालय परिषद् के किसी भी कानून को लागू करने से मना कर सकता था। इस अधिनियम का उद्देश्य भारत में एक ऐसी शासन व्यवस्था की नींव डालना था जो निरंकुश न हो।

परन्तु बहुत शीघ्र ही समझ को होश आ गया और जब उसे बताया गया कि भारत में अंग्रेजी शासन का लक्ष्य बौधानिक-लोकतन्त्र की स्थापना नहीं है तथा उससे ब्रिटिश हितों की सिद्धि नहीं हो सकती तब उसने अपना रुख बदल लिया और उसने अपनी दिशा ही उलट दी। बहुत शीघ्र ही ब्रिटिश समझ ने फैसला कर लिया कि वह भारत को एक एक निरंकुश शासन देगी तथा उसे अपने देश व आधीन प्रदेशों के शासन को दो विभिन्न और विरोधी सिद्धान्तों पर खड़ा करना होगा, अपने देश में जनता के प्रति उत्तरदायी और मीमित-लोकतन्त्र तथा आधीन प्रदेशों के लिए एकात्मक निरंकुश-शासन।

सशोधन अधिनियम १७८१—इस अधिनियम के द्वारा ससद ने भारत से व छीन लिया जो उसने १७७३ के अधिनियम द्वारा दिया था। उसने गवर्नर जनरल व उसकी परिषद् को सर्वोच्च न्यायालय के नियंत्रण से मुक्त कर दिया। उसने गवर्नर जनरल व उसकी परिषद् को कुछ मामलों में सर्वोच्च न्यायालयों के निर्णयों की अपीलें सुनने का अधिकार भी दे दिया। इस अधिनियम के द्वारा भारत में प्रचलित हिन्दू व इस्लामी कानून को न्याय का आधार मान लिया गया। १७७३ में न्यायालय की निष्पक्षता का जो सिद्धान्त स्थापित किया गया था उसे इस अधिनियम के द्वारा उखाड़ फेंका गया तथा शासन को निरंकुश बनाने की दिशा में कदम उठाया गया। कुछ लेखकों ने कहा है कि इस अधिनियम ने १७७३ के अधिनियम के दोषों का निवारण कर दिया परन्तु हमारा मत उल्टा है और हम सोचते हैं कि इसने उसके गुणों को नष्ट करने की चेष्टा की।

पिट्स इण्डिया ऐक्ट—सन् १७८४ में एक दूसरे अधिनियम द्वारा कम्पनी के स्वयं के प्रशासन और उसके भारतीय शासन दोनों के बीच में महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गए। १७८४ में श्री पिट्स ब्रिटेन के प्रधान मंत्री बने, उन्होंने ससद के इस विचार से प्रभावित होकर कि भारत में कम्पनी का शासन बहुत भ्रष्टाचारी हो गया है, अगस्त में इस अधिनियम को पार कराया।

अधिनियम के अनुसार कम्पनी के बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स के अलावा एक बोर्ड ऑफ कंट्रोल की स्थापना की गई जिसमें ब्रिटेन के चान्सेलर ऑफ एक्साइजर (वित्त मंत्री) एक सेक्रेटरी ऑफ स्टेट तथा चार सदस्य प्रिवी परिषद् में से नियुक्त किये

गये। इनकी नियुक्ति सम्राट द्वारा की गई। इस बोर्ड की बैठकों का कोरम (गणपूर्ति) तीन रखा गया, सेक्रेटरी ऑफ स्टेट को उसका अध्यक्ष बनाया गया तथा उसे निर्णायक मत (कास्टिंग वोट) देने की शक्ति दी गई। बोर्ड को कम्पनी के विदेशी उपनिवेशों के बारे में समस्त गैरिक और असैनिक मामलों में पूरी शक्ति दे दी गई, बोर्ड कम्पनी के समस्त रेकार्ड देखने के लिये माग सकता था। डायरेक्टर्स द्वारा उपनिवेशों को भेजे जाने वाले समस्त आदेश बोर्ड के सामने रखे जाते थे और बोर्ड को अधिकार दिया गया कि वह उनमें सुधार, संशोधन या उन्हें रद्द कर सकता है। भारत सरकार द्वारा भेजे जाने वाले समस्त कागज भी बोर्ड ऑफ कंट्रोल के सामने पेश किये जाते थे। डायरेक्टर्स में से तीन की एक गुप्त समिति बनाई गई, उसे यह काम सौंपा गया कि बोर्ड ऑफ कंट्रोल यदि कोई ऐसा आदेश बाहर भेजना चाहे जो वह गुप्त रखना चाहती हो तो यह समिति उन आदेशों को बिना दूसरे डायरेक्टर्स को बताये ही भेज दे। कोर्ट ऑफ प्रोप्रायटर्स (कम्पनी के मालिकों की समिति) से यह अधिकार छीन लिया गया कि वह बोर्ड द्वारा स्वीकृत डायरेक्टर्स के निर्णय को रद्द कर सके या उसे बदल सके। बोर्ड को कम्पनी के व्यापारिक मामलों में दखल देने का अधिकार नहीं दिया गया और कहा गया कि उन मामलों में हस्तक्षेप होने पर कम्पनी संपरिपद् सम्राट के सामने अपील कर सकती है।

भारत सरकार के संविधान में भी परिवर्तन किया गया। गवर्नर जनरल की परिपद् के सदस्यों की संख्या तीन कर दी गई जिनमें से एक कमान्डर-इन-चीफ होता था, उसका स्थान दूसरा रखा गया परन्तु गवर्नर जनरल की अनुपस्थिति में वह उसका पद नहीं सम्हाल सकता था, यह अधिकार परिपद् के दो सदस्यों में से वरिष्ठ (सीनियर) सदस्य को दिया गया। प्रान्तों में भी यही व्यवस्था लागू की गई और उन्हें हर प्रकार से गवर्नर जनरल के आधीन बना दिया गया।

इस अधिनियम में एक महत्वपूर्ण बात यह कही गई कि भारत में साम्राज्य का विस्तार और विजय की चेष्टा राष्ट्र (ब्रिटेन) की इच्छा, प्रतिष्ठा और नीति के विरुद्ध है। भारत में अंग्रेजी सरकार को स्पष्ट रूप से यह कहा गया कि वे डायरेक्टर्स या गुप्त समिति की सहमति के बिना न किसी युद्ध में पड़ें और न कोई ऐसी सन्धि किसी देशी राजा से करें जिसमें ब्रिटिश सेनाओं को लड़ना पड़े। धायद यह नीति इसलिये अपनाई गई थी कि कम्पनी राज्य विस्तार की अपेक्षा व्यापार की ओर अधिक ध्यान दे सके और युद्ध के कारण उसके व्यापारिक हितों को किसी प्रकार की हानि न पहुँचे। ब्रिटिश समद यह कम्पनी भारत में साम्राज्य विस्तार नहीं चाहते थे, ऐसा तो उनके वाद के कार्यों से सिद्ध नहीं होता परन्तु उनके सामने आरम्भ में व्यापारिक लाभ की दृष्टि प्रधान रूप से रहती थी, यो तो अंग्रेज भारत में जब तक रहे आर्थिक लाभ के लिये ही रहे और ज्यों ही भारत का शासन उनके लिये अनाधिक इकाई बन गया वे वहाँ से विस्तार समेट कर चले गये। गांधीजी इस रहस्य को समझ गये थे इसी कारण उन्होंने सबसे अधिक जोर विदेशी माल के बहिष्कार और स्वदेशी

के प्रचार पर दिया ।

इस अधिनियम ने कम्पनी के शासन सन्वन्धी अधिकारों को प्रायः समाप्त ही कर दिया, और उन पर समद का प्रभुत्व स्थापित करने की बुनियाद डाली । दूसरी महत्वपूर्ण बात यह हुई कि यद्यपि बोर्ड ऑफ कन्ट्रोल के अध्यक्ष को, जो कि एक सेक्रेटरी ऑफ स्टेट होता था, भारत में अर्थात् सेक्रेटरी ऑफ स्टेट फॉर इंडिया नहीं कहा गया परन्तु यह आगे स्थापित होने वाले उस पद का आरम्भ था । धीरे-धीरे वह शक्तिशाली होता चला गया और कम्पनी के प्रदेशों के शासन की सत्ता उसके हाथों में आती चली गई, यह एक विचित्र बात थी कि भारत में अंग्रेजी शासन के किसी भी काम के लिये वह ब्रिटिश समद के मामले उत्तरदायी नहीं होता था ।

१७८६ में जब कॉर्नेवालिस को गवर्नर जनरल बनाया गया, उस समय इस अधिनियम में एक संशोधन पास करके मसद ने गवर्नर-जनरल को यह शक्ति दे दी कि वह चाहे तो अपनी परिषद के निर्णयों को मानने से इन्कार कर सकता है, यही शक्ति प्रान्तों में गवर्नरों को भी उनकी परिषदों के ऊपर दे दी गयी । इस प्रकार भारत में संगठित रूप से निरंकुश ब्रिटिश शासन की नींव डाली गयी, इस काल को हम ब्रिटिश शासन के एकीकरण और संगठन का काल कह सकते हैं क्योंकि इस काल में राज्य विस्तार की अपेक्षा राज्य के संगठन की ओर प्रमुखतः ध्यान दिया गया । मसद ने सबसे पहले इस ओर ध्यान दिया कि भारत में अंग्रेजी शासन की नींव मजबूत बने और उस पर मसद का प्रभावशाली नियंत्रण स्थापित हो । यदि इस समय यह सावधानी न की जाती तो सम्भव था कि भारत का अंग्रेजी शासन ब्रिटिश मसद के नियंत्रण से मुक्त होकर स्वतंत्र हो जाता । इस अधिनियम के द्वारा भारत का शासन वास्तव में ब्रिटिश सरकार की एक शाखा जैसा हो गया ।

चार्टर का नवीकरण १७९३—ईस्ट इंडिया कम्पनी को १७७३ में जो अधिकार पत्र दिया गया था, उसकी अवधि २० वर्ष थी और यह आवश्यक था कि हर बीस वर्ष पश्चात् उसका नवीकरण (रिन्यूअल) किया जाय, उसी कानून के अनुसार १७९३ में यह अधिनियम पास किया गया, मायिधानिक दृष्टि में इसका विरोध महत्व नहीं है । सरकार के ढांचे में इसने कोई नया बदल नहीं किया, केवल कुछ पुरानी बातों को दोहरा भर दिया और शासन के एकीकरण पर बल दिया । इस अधिनियम के अन्तर्गत गवर्नर जनरल, गवर्नरों और मजिस्ट्रेट-इन-चीफ की नियुक्तियां सभा के सहमति से ही हो सकती थी ।

चार्टर अधिनियम १८१३—चार्टर का अर्थ अधिकार-पत्र होता है । हर बीस साल के बाद ब्रिटिश मसद अपने अधिनियम के द्वारा कम्पनी को भारत पर शासन करने का अधिकार देती थी । इस अधिनियम ने भी कम्पनी का कार्यकाल भारत में २० साल के लिये और बढ़ा दिया । चाइना और जाप के व्यापार को छोड़कर हमारे सब व्यापार पर से कम्पनी का एकाधिकार समाप्त कर दिया गया और वह प्रत्येक ब्रिटिश नागरिक के लिये खुला कर दिया गया । कम्पनी को यह शक्ति दी गई कि

वह अपने व्यापारिक और शासन सम्बन्धी हिसाब किताब को अलग-अलग रखे। भारत सरकार को यह अधिकार दे दिया गया कि वह उन लोगों पर टैक्स लगा सकती है जो भारत के मुगल सम्राट द्वारा दी गई सत्ता के अन्तर्गत उसके अधिकार क्षेत्र में नहीं आते।

इस अधिनियम की प्रमुख विशेषता यह थी कि इसने भारत सरकार के लिये यह अनिवार्य कर दिया कि उसे प्रतिवर्ष एक लाख रुपया ब्रिटिश भारत के नागरिकों को विज्ञान की शिक्षा देने, साहित्य के पुनरुत्थान और सशोधन तथा भारत के विद्वान निवासियों को प्रोत्साहन देने पर व्यय करना होगा। शेष बातें लगभग पहले जैसी ही रही।

घाट्टर अधिनियम १८३३—इस अधिनियम ने कम्पनी के व्यापारिक-स्वरूप को समाप्त करके उसे शुद्ध एक प्रशासकीय संस्था का स्वरूप प्रदान कर दिया। व्यापार पर से उसका एकाधिकार पूरी तरह समाप्त कर दिया गया। भारत सरकार के निरीक्षण, निर्देशन और नियंत्रण का काम गवर्नर जनरल और उसकी परिषद् को सौंप दिया गया। उन्हें यह सत्ता दे दी गई कि वे चाहे तो बम्बई और मद्रास की परिषदों को तोड़ सकते हैं या उनकी शक्तियां घटा सकते हैं।

गवर्नर जनरल को 'भारत का गवर्नर जनरल' पदवी दी गई और उसकी परिषद् में चार सदस्यों की नियुक्ति की गई। चौथा सदस्य कानून-सदस्य कहलाया, सबसे पहला कानून-सदस्य लार्ड मैकॉले था। प्रान्तीय परिषदों में दो-दो सदस्य रखे गए।

इस अधिनियम ने देश में विधि-निर्माण की सत्ता प्रान्तों से छीनकर गवर्नर जनरल और उसकी परिषद् को दे दी। गवर्नर जनरल की परिषद् में कानून-सदस्य की नियुक्ति का प्रयोजन यही था कि कानून बनाने के काम को अधिक व्यवस्थित बनाया जा सके। कानून बनाने की शक्ति के इस केन्द्रीकरण के साथ ही इस अधिनियम ने विधि-निर्माण और प्रशासन के कामों को अलग-अलग रखने की दिशा में भी कदम उठाया, विधि-सदस्य के लिए कहा गया कि वह परिषद् की उन बैठकों में ही उपस्थित रहेगा जिनमें कि कानून बनाने के बारे में विचार होने का हो, इसका अभिप्राय यही था कि विधि-निर्माण के मामले में उसको एक विशेष जिम्मेदारी दी गई तथा उसे यह अधिकार नहीं दिया गया कि वह गवर्नर जनरल और उसकी परिषद् के प्रशासकीय निर्णयों में कोई दखल दे। मैकॉले को यद्यपि प्रशासकीय सभाओं में भी निमन्त्रित किया जाता था तथापि वह उनमें मत इत्यादि नहीं देता था, केवल समस्याओं को समझने की दृष्टि से वह वहां बैठता था। परिषद् को भारत के सारे ब्रिटिश प्रदेश के लिये कानून बनाने की सत्ता कुछ मर्यादाओं के भीतर उसी प्रकार दे दी गई जिस प्रकार स्वयं ब्रिटिश संसद सारे ब्रिटिश प्रदेश के लिये कानून बना सकती है। उसे शक्ति दी गई कि वह निम्न विषयों के बारे में कानून बना सकती है —

(१) वह ब्रिटिश भारत में प्रचलित किसी कानून को परिवर्तित, सशोधित

या रद्द कर सकती है।

- (२) वह तमाम ब्रिटिश, भारतीय तथा दूसरे विदेशी व्यक्तिगणों तथा समस्त अधिकृत व अन्य न्यायालयों के लिये कानून बना सकती है।
- (३) इन प्रदेशों में समस्त स्थानों और वस्तुओं के बारे में कानून बना सकती है।
- (४) देशी राज्यों में कम्पनी के समस्त कर्मचारियों के लिये कानून बना सकती है।
- (५) कम्पनी की सेवा में रहने वाले देशी मैनिक अधिकारियों और सिपाहियों के लिये युद्ध के नियम और मैनिक न्यायालयों द्वारा प्रयोग में आने वाले कानूनों व नियमों को बना सकती है।

परन्तु परिपद को यह अधिकार नहीं दिया गया कि वह मंसूब के अधिकार-पत्रों में कोई परिवर्तन कर सके, या ब्रिटिश राजसत्ता अथवा मंसूब की सर्वोपरि-मत्ता को चुनौती दे सके। एक महत्वपूर्ण बात इस प्रसंग में यह है कि परिपद द्वारा पास किये जाने वाले कानून यद्यपि कम्पनी के मंचालकों द्वारा अस्वीकार किये जा सकते थे परन्तु उन पर ससद की स्वीकृति लेना आवश्यक नहीं था।

इस अधिनियम द्वारा भारतीय कानून को महिताबद्ध (Codify) करने और उसको व्यवस्थित स्वरूप देने के लिये एक विधि-आयोग (लाॅ कमिशन) की स्थापना की गई, जिसका सदस्य मैकॉन को बनाया गया।

अधिनियम ने यह भी घोषणा की कि भारतीय जनता को प्रचलित नियमों में दी गई योग्यता रखने पर सरकारी सेवाओं में प्रवेश करने से किसी भी आधार पर नहीं रोका जा सकता। परन्तु यह एक बेहूदा टांग था, क्योंकि मुनरो, मैनरूम, एल्फिन्स्टन आदि के प्रयत्नों के बावजूद भी १७६३ के अधिनियम की उस धारा को नहीं हटाया गया जिसमें यह कहा गया था कि हेल्दीबरी प्रशासकीय विद्यालय में प्रशिक्षित और अधिकृत लोगों को ही वे पद दिये जायेंगे जिनका वेतन प्रति वर्ष ५०० पाउंड या उससे अधिक होगा। इस प्रकार यह घोषणा एक प्रकार से पाखण्डपूर्ण थी। इस बारे में सर टॉमस मुनरो ने लिखा है कि, 'उन लोगों से चरित्र की उच्चता की अपेक्षा नहीं की जा सकती जो सेना के क्षेत्र में सुवेदशर से ऊँचा पद प्राप्त नहीं कर सकते, तथा जो अमैनिक सेवाओं में मामूली न्यायिक या राजस्व के पद में अधिक विनी ऊँचे पद को प्राप्त करने की आशा नहीं कर सकते, इन छोटे पदों पर वे अपने अत्यल्प वेतन की कमी को पूरा करने के लिये भ्रष्ट मान्यों का प्रयोग करते हैं।'

मार्च १८५३—मंसूब १८५३ में अपने अधिनियम द्वारा जब कम्पनी को भारत पर शासन करने का अधिकार अनन्त काल के लिये दे रही थी, कौन जानता था कि इस अनन्त का अन्त केवल चार मान की दूरी पर ही बँठा हुआ रहा ताक रहा है। इस अधिनियम ने कम्पनी को ब्रिटिश राजसत्ता की ओर से जो अधिकार दिये गए, वट उठाने १८५७ की क्रान्ति के तुरन्त बाद १८५८ में ही गीन

लिया गया।

इस अधिनियम ने कम्पनी के सचालको की सख्या २४ से घटाकर १८ कर दी, उनमें से भी ६ सदस्यों की नियुक्ति करने का अधिकार ब्रिटिश राजसत्ता को दिया गया, दूसरे ६ सदस्यों के लिये शर्त लगाई कि वे राजसत्ता द्वारा नियुक्त सदस्यों की ही भांति कम से कम दस वर्ष तक भारत में नौकरी कर चुके हों। सचालक मंडल की सभाओं का कोरम १३ से घटाकर १० कर दिया गया, इसका एक प्रत्यक्ष परिणाम यह हुआ कि ऐसी स्थिति में, जब सभा में १० सदस्य ही उपस्थित हों, राज-पक्ष के ६ सदस्य बहुमत का निर्माण करके मनमाने निर्णय कर सकते थे। इस सबका अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि ससद धीरे-धीरे भारत के शासन की सत्ता अपने हाथों में केन्द्रित करने की चेष्टा कर रही थी। सचालक-मण्डल की रचना को देखकर यह भी मालूम होता है कि ससद यह अनुभव करने लगी थी कि भारत का शासन चलाने का काम ऐसे लोगों को सौंपा जाय जो अनुभवी हों, जिन्हें भारतीय परिस्थितियों का ज्ञान हो और जिनके शासन के साथ कोई व्यापारिक हित जुड़े हुए न हो।

अधिनियम ने यह भी व्यवस्था की कि बंगाल के लिये एक गवर्नर या लैफ्टिनेन्ट गवर्नर और पंजाब के लिये एक प्रेजिडेंट या लैफ्टिनेन्ट गवर्नर की नियुक्ति की जाये, इस व्यवस्था का निर्माण क्रमशः १८५४ और १८५६ में किया गया।

विधि-सदस्य को गवर्नर जनरल की परिषद का पूरा सदस्य मान लिया गया और उसे उसके प्रत्यक्ष निर्णय में भाग लेने का अधिकार दे दिया गया। अभी तक गवर्नर जनरल केवल कार्यपालिका सम्बन्धी मामलों में मनमाने ढंग से अपनी परिषद की इच्छा के बिना काम कर सकता था, इस अधिनियम ने उसे विधायी मामलों अर्थात् कानून बनाने के काम में भी निपेधात्मक शक्ति (वीटो पावर) दे दी। यद्यपि वह अपनी परिषद के विरुद्ध कोई विधि नहीं बना सकता था तथापि उसे यह अधिकार दे दिया गया कि वह परिषद द्वारा पास किया गया किसी विधेयक (बिल) पर स्वीकृति देने से मना कर दे अर्थात् वह ऐसे कानूनों को, जिन्हें वह पसन्द न करता हो, लागू करने से मना कर सकता था।

अधिनियम ने परिषद की रचना में भी परिवर्तन कर दिया। उसमें गवर्नर जनरल, कमांडर-इन-चीफ, चार दूसरे सदस्य, प्रत्यक्ष लैफ्टिनेन्ट गवर्नर के प्रान्त से एक ऐसा प्रतिनिधि जो कम से कम दस वर्ष तक सरकारी सेवा में रहा हो, बंगाल का मुख्य-न्यायाधीश तथा सर्वोच्च-न्यायालय का एक अन्य न्यायाधीश रखा गया तथा कहा गया कि यदि ठीक समझ जाये तो दो नागरिकों को भी उसमें लिया जाये। नागरिकों को कभी उसमें लिया नहीं गया। परिषद् की कानूनी सांख्यिकी तौर पर होने लगी और उसे प्रकाशित किया जाने लगा।

सार्वजनिक-सेवाओं के बारे में यह तय हुआ कि आगे से सरकारी नौकरियों में नियुक्तियाँ प्रतियोगिता के द्वारा होंगी और प्रतियोगितायें इंग्लैण्ड में होंगी, तथा

हेलीवरी का कॉलेज बन्द कर दिया जायगा। परन्तु इस सशोधन से भारतीय विद्यार्थियों को कोई लाभ होने वाला नहीं था क्योंकि प्रतियोगिता भारत में न होकर इंग्लैंड में होने वाली थी।

संसद का इरादा भारत में अपने जैसी संसद बनाने का नहीं था परन्तु हुआ यह कि परिपद के सब सदस्य अंग्रेज थे। अब उन्होंने अपने देश की ही तरह यहाँ भी सरकार की नीतियों की आलोचना करनी आरम्भ कर दी इससे सरकार और संसद दोनों को बहुत निराशा हुई। आखिर १८६१ में इस व्यवस्था को भी बदल डाला गया।

(३) भारत में ब्रिटिश संसद का प्रत्यक्ष शासन

१८५७ के महान वर्ष में भारतीय राष्ट्रीयता ने साहस से एक अगड़ाई ली परन्तु अनेक कारणों से वह महान क्रांति असफल हो गई। उस क्रांति ने चाहे जो हो, ब्रिटिश समय पर कम से कम यह तो छाप डाल ही दी कि आग भारत में कम्पनी का भ्रष्ट शासन नहीं चल सकेगा और इसी प्रभाव के आधीन संसद ने यह तय किया कि वह तुरन्त भारत के शासन को बागडोर अपने हाथ में सम्हाल लेगी। यहाँ हमें केवल साविधानिक महत्व की घटनाओं का ही अध्ययन करना है। अब हम उस काल की राजनीति में जाने की चेष्टा नहीं करेंगे। उस वषण के नियम प्रथम खण्ड को देखना चाहिये।

१८५८ का भारत शासन अधिनियम—ब्रिटिश संसद मौका तलाश कर रही थी कि वह किसी प्रकार कम्पनी को हटा कर भारत सरकार पर अपना सीधा नियन्त्रण स्थापित कर सके, १८५७ में कम्पनी के कुशासन के विरुद्ध भारत में जो सघर्ष किया वह संसद को बहाने के तौर पर मिल गया और उसने एक अधिनियम द्वारा भारत में कम्पनी के शासन को समाप्त करके सीधे अपना शासन जमा लिया। इस अधिनियम की मुख्य बातें इस प्रकार थी—

(१) भारत सरकार कम्पनी के नियन्त्रण से निकल कर ब्रिटिश सरकार के आधीन हो गई।

(२) सचालक-मण्डल और बोर्ड ऑफ कंट्रोल को भंग कर दिया गया तथा उनके स्थान पर भारत मन्त्री के पद की स्थापना की गई। भारत मन्त्री ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का एक महत्वपूर्ण सदस्य होता था। उनकी सहायता के लिए एक परिपद की स्थापना की गई जिसमें १५ सदस्य होते थे इनमें से ८ सदस्यों की नियुक्ति ब्रिटिश राजसत्ता (क्राउन) द्वारा और ७ की मचारवा द्वारा होती तब हुई। ये लोग संसद के दोनों सदनों की इच्छा से हटाए जा सकते थे, इनमें से अधिक सदस्यों के लिए यह आवश्यक था कि वे दस साल तक भारत में रहे हों या उन्होंने बड़ा नौबरी की हो तथा उन्हें भारत छोड़े हुए १० वर्ष से अधिक न हुए हों। परिपद को केवल मलाहकार परिपद बनाया गया था। भारत मन्त्री को अधिकार दिया गया था कि

वह अपनी परिषद से सलाह मागे, स्वयं परिषद किसी मामले पर विचार शुरू नहीं कर सकती थी। भारत मन्त्री को परिषद का अध्यक्ष बनाया गया और उसे निर्णायक मत देने की शक्ति दी गई। उसकी अनुपस्थिति में किये गये निर्णयों पर उसकी लिखित स्वीकृति होनी आवश्यक मानी गई, आमतौर पर वह परिषद के निर्णयों का उल्लेखन कर सकता था। परिषद की बैठक सप्ताह में एक बार रखी गई और उसकी गणपूर्ति (कोरम) के लिये ५ सदस्यों की संख्या आवश्यक मानी गई। गुप्त कागजों को भारत मन्त्री परिषद के सामने रखे जाने से रोक सकता था।

यहां यह बात स्पष्ट होनी चाहिये कि भारत मन्त्री ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का सदस्य होने के नाते भारत सरकार के लिये ब्रिटिश संसद के सामने उत्तरदायी होता था, जहां तक परिषद का प्रश्न है, वह एक प्रकार से विशेषज्ञों की समिति होती थी, उसकी राय का इस कारण कोई राजनीतिक महत्त्व नहीं था, बल्कि उसको विद्वान-सम्पन्न होने का सम्मान प्राप्त था। इसीलिये भारत सरकार की सम्पत्ति के विनियोग के बारे में इस परिषद के बहुमत की राय माननी होती थी। यह प्रतिबन्ध इसलिये लगाया गया था जिससे कि भारत सरकार की सम्पत्ति का अज्ञानवश दुरुपयोग न होने पाये। भारत मन्त्री और उसके कार्यालय आदि का समस्त खर्च भारत सरकार को देना होता था। भारत सरकार कम्पनी के ऋणों का भुगतान करने के लिये भी जिम्मेदार मानी गई।

गवर्नर जनरल व उसकी परिषद के विधि-सदस्य की नियुक्ति करने की शक्ति राजसत्ता को दी गई और दोष नियुक्तियां भारत मन्त्री व गवर्नर जनरल के आधीन कर दी गई।

१ नवम्बर १८५८ को ब्रिटिश सरकार की ओर से महारानी विक्टोरिया ने एक घोषणा की जिसमें कहा गया कि देशी नरेशों के साथ कम्पनी द्वारा की गई सन्धिया सरकार को मान्य होंगी तथा उनकी प्रतिष्ठा की रक्षा ब्रिटिश सम्राज्ञी के सम्मान की भांति की जायेगी, धर्म के बारे में उदारता की नीति अमल में लाई जायेगी, भारत के लोगों को किसी भी प्रकार सरकारी पद प्राप्त करने से नहीं रोका जायेगा तथा भारत के प्राचीन अधिकारों, प्रथाओं और परम्पराओं का सम्मान व भूमि-सम्बन्धी अधिकारों का ध्यान रखा जायेगा। साथ ही १८५७ की क्रान्ति में सरकार का विरोध करने वाले लोगों को आम क्षमा दे दी गई।

इस समय तक ब्रिटिश सम्राज्ञी को भारत सम्राज्ञी की पदवी प्राप्त नहीं हुई थी, उसके लिये १८७६ में रॉयल टाइटिल्स ऐक्ट पास किया गया और जनवरी १८७७ में उन्हें भारत की सम्राज्ञी घोषित किया गया। इस प्रकार भारत अपनी गुलामी की जजीरो में अधिकाधिक जकड़ता जा रहा था।

केन्द्रीय और प्रान्तीय विधान सभाएँ तथा मंत्रिमंडलात्मक शासन की छाया

ब्रिटिश सरकार भारत को प्रतिनिधि शासन देने का विचार तो स्वप्न में भी

नहीं रखती थी परन्तु उसके अपने देश में उस प्रकार का शासन स्थापित हो चुका था और साम्राज्यवादी आकांक्षाओं के बावजूद भी अंग्रेजों के रक्त में ससदात्मक पद्धति घुल-मिल गई थी और वे उसने सुवाय शासन की किसी और पद्धति को जानते ही नहीं थे। अतः वे अनचाहे भी भारत में ससदात्मक शासन की नींव डालने लगे। १८६१ के भारतीय परिषद् अधिनियम (इण्डियन काउन्सिल्स ऐक्ट) ने इस दिशा में बहुत काम किया।

{८६१, भारतीय परिषद् अधिनियम—इस अधिनियम ने पहली बार गवर्नर जनरल की परिषद् को एक मंत्रिमण्डल का रूप प्रदान किया। इसमें गवर्नर जनरल से कहा गया कि वह वित्तीय प्रश्नों पर सलाह देने के लिये अपनी परिषद् में एक सदस्य और बढ़ा ले। साथ ही उसे अपनी परिषद् के संचालन के नियम बनाने की शक्ति भी दी गई। इस प्रकार परिषद् में पांच सदस्य हो गये, विधि सदस्य पहले से ही अलग था। गवर्नर जनरल को इससे यह प्रेरणा मिली कि वह शासन के काम को अपनी परिषद् के सदस्यों में बांट ले। लार्ड बेंनिगन, जो उस समय गवर्नर जनरल थे अपनी परिषद् के सदस्यों में विविध विषय बांट दिये और इस प्रकार भारत में पहली बार मंत्रिमण्डलात्मक शासन की छाया स्थापित हुई।

इस अधिनियम ने केन्द्रीय सरकार में एक छाया-विधान सभा की स्थापना भी की। उसने गवर्नर जनरल को यह अधिकार दिया कि वह अपनी परिषद् के भीतर छह से बारह के बीच में सदस्यों को मनोनीत (नॉमिनेट) करे जिनमें से कम से कम आधे गैर सरकारी होने चाहिये। गवर्नर जनरल या उसके द्वारा मनोनीति सदस्य उनका अध्यक्ष होता था और अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार दिया गया। यद्यपि गवर्नर जनरल को यह अधिकार दिया गया था कि सभा के सामने महत्वपूर्ण मामलों में कोई विधेयक उनकी पूर्ण अनुमति के बिना पेश नहीं किया जा सकता था, वह सभा के निष्पत्ती को स्वेच्छा से रद्द भी कर सकता था, और किसी मामले को ब्रिटिश-राजसत्ता की राय के लिये भी रोक सकता था तथापि यह मानना होगा कि इस अधिनियम ने विधान सभा की स्थापना की दिशा में पहला महत्वपूर्ण कदम रखा।

केन्द्र की भाँति प्रान्तों में भी इस अधिनियम ने विधान सभाओं की स्थापना की, वहाँ भी कार्यकारिणी परिषदों में कुछ सदस्य नामजद किये गये। ब्रिटिश सरकार का मानना था कि ये परिषदें अपनी सीमित मन्ता के क्षेत्र में ब्रिटिश समद के समान ही कानून बनाने की शक्ति रखती थी।

इस अधिनियम ने गवर्नर जनरल को अध्यादेश जारी करने की शक्ति भी दी, ये अध्यादेश सामान्य तौर पर छह मास तक जारी रह सकते थे। इनके द्वारा कलकत्ता, बम्बई और मद्रास में उच्च-न्यायालयों की स्थापना की गई और बम्बई द्वारा स्थापित न्याय व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया।

कुछ लेखकों ने ऐसा माना है कि अधिनियम ने भारत के साविधानिक विकास में एक नये युग का मूलपात किया और प्रतिनिधि समस्याओं की नींव डाली जो तो

ऐसा लगता जरूर है, परन्तु वास्तव में यह अधिनियम ब्रिटिश संसद द्वारा इस नीयत और प्रयोजन से पास नहीं किया गया था। इसमें यह भी नहीं कहा गया था कि मनोनीत सदस्यों में भारतीय भी होंगे, परन्तु इसका उल्लेख संसद में हुआ अवश्य था। सरकार ने कभी यह चेष्टा नहीं की कि वह भारत के राष्ट्रीय विचार वाले लोगों को संभा में मनोनीत करे, और यदि वह वैसा करती भी तो उमका कोई अच्छा परिणाम नहीं होता क्योंकि गवर्नर जनरल संभा के निष्णया से बधता नहीं था, उसे इस बात के लिये विवश नहीं किया जा सकता था कि वह सदा संभा के निर्णयों से सहमत हो ही जाय।

१८६२ भारतीय विधान परिषद् अधिनियम—१८८५ में इण्डियन नेशनल कांग्रेस का जन्म हुआ। कांग्रेस अपने शुरुआत के दिनों में आन्दोलन-निवेदन की रीति से काम करती थी, उस समय वह दो बातों पर बहुत जोर दे रही थी कि—(१) सभी प्रान्तों में विधान परिषदें स्थापित की जायें और उनके सदस्यों की संख्या बढ़ाई जाय, तथा (२) विधानसभा के सदस्यों का जनता द्वारा निर्वाचन होना चाहिए व उन्हें प्रत्येक आर्थिक प्रस्ताव पर विचार, विवाद और निर्णय करने की अन्तिम शक्ति तथा सभी मामलों में कार्यपालिका से प्रश्न पूछने का अधिकार मिलना चाहिए।

कांग्रेस की इन मांगों से ब्रिटिश संसद के एक उदार सदस्य श्री थॉर्नटन ब्रेडला बहुत प्रभावित हुए, वे १८८६ में भारत आए और कांग्रेस के अधिवेशन में सम्मिलित हुए। लश्न वापिस लौटने पर उन्होंने संसद के सामने एक प्रस्ताव रखा जिसमें कांग्रेस की मांगों को उचित स्थान दिया गया था। इस पर सरकार ने स्वयं संसद के सामने एक विधेयक रखा और १८८२ में उसे भारतीय विधान परिषद अधिनियम के नाम से पास किया। इसकी मुख्य धारयाँ इस प्रकार हैं—

(१) केन्द्रीय विधान परिषद के सदस्यों की संख्या बढ़ाकर दस से सोलह के बीच में कर दी गई, यह आवश्यक माना गया कि नियुक्त सदस्यों में से कम से कम १० सदस्य सार्वजनिक मानी और सरकारी होने चाहियें, यद्यपि उन्हें आर्थिक प्रस्तावों पर मत देने का अधिकार तो नहीं दिया गया परन्तु उस पर वाद-विवाद करने की शक्ति दे दी गई, तथा उन्हें सामान्य लोकहित के प्रश्न पूछने की शक्ति दे दी गई परन्तु वे पूरे प्रश्न नहीं पूछ सकते थे। इसके अतिरिक्त इस अधिनियम ने यह व्यवस्था भी की कि केन्द्रीय विधान सभा के चार नामजद सदस्यों का निर्वाचन प्रान्तीय विधान परिषदों के गैरसरकारी सदस्यों द्वारा होने लगा।

(२) इस अधिनियम ने दूसरा परिवर्तन यह किया कि प्रान्तों में से बम्बई, मद्रास और बंगाल की विधान परिषद में २० तथा पश्चिमोत्तर प्रदेश (उत्तर प्रदेश) में १५ सदस्यों की नियुक्ति की व्यवस्था की गई। इनमें से कुछ सदस्यों का निर्वाचन परोक्ष पद्धति से नगरपालिकाओं, जिला बोर्ड, चैम्बर ऑफ कॉमर्स तथा विश्वविद्यालयों द्वारा किया जाने लगा।

इसमें कोई सन्देह नहीं है कि इस अधिनियम ने यह सिद्धान्त स्वीकार कर

लिया कि भारत के केन्द्रीय और प्रान्तीय शासन में ऐसी विधान सभायें होनी चाहिये जिनमें भारत के लोगों के निर्वाचित प्रतिनिधि बैठें और जो शासन के बारे में गवर्नर जनरल और गवर्नरों से प्रश्न पूछ सकें। वास्तव में यह बहुत अच्छा तो नहीं लगता है कि हम अंग्रेजों के हर काम में उनकी नीयत पर सन्देह करें परन्तु निष्पक्ष अध्ययन की दृष्टि से यह आवश्यक है कि हम उनके प्रयोजनों की थोड़ी समीक्षा करें। इस अधिनियम के बारे में यह स्वीकार करना ही होगा कि इस समय भारत में लोकमत का निर्माण हो रहा था और भारत के पड़े लिखे लोग कांग्रेस के नीचे प्रतिनिधि शासन की माग करने लगे थे। सरकार चाहती थी कि किसी प्रकार वह उनका मुह बन्द कर सके और मल्लार के स्वतंत्र देशों बिजनेपकर संयुक्त-राज्य अमेरिका के सामने यह दावा कर सके कि उसने भारत में भारतीयों को उनके देश के शासन के साथ जोड़ लिया है। परन्तु वास्तव में जिन लोगों को परिपदों में लिया जाता था वे भारत के लोकमत के प्रतिनिधि न होकर सरकार के पिढू होते थे और उनका परिपदों में होना न होना भारत के लिए समान ही था क्योंकि वे दबी-दबी आवाज में बोलते थे तथा बड़ा बँटकर अपने यश और पद प्रतिष्ठा के लिये अधिक चिन्तित रहने थे, राष्ट्रीय हितों का चिन्तन नहीं करते थे। वे बड़ा गवर्नर या गवर्नर जनरल का रुख देखकर बोलते और उनकी हा म हा मिलाने थे। यह सब भारत को आजादी की ओर ले जाने के बजाय, उसकी गुलामी को और भी ज्यादा मजबूत बनाता रहा।

मिंटो-मॉर्ले योजना और भारतीय परिषद अधिनियम १९०६—भारत में जिस प्रकार उग्र राष्ट्रीयता का विकास हो रहा था तथा वह जिस प्रकार बंगाल के विभाजन के बाद और लोचमान्य तिसक के प्रयत्नों के फलस्वरूप आगे बढ़ रही थी, उसके सदर्भ में यह अनिवार्य हो गया था कि सरकार किसी प्रकार भारत के नम्र-बादियों और धनिक तथा भूमिपति वर्गों को प्रसन्न करके अपने पक्ष में मिलाय तथा राष्ट्रीय शक्तियों को परास्त करने की चेष्टा करे। भारत मंत्री मॉर्ले ने स्वयं ही यह कहा था कि हम नम्रवादी-भारतीयों को अपने पक्ष में संगठित करना चाहते हैं। २३ फरवरी १९०६ को हाउस आफ लार्ड्स में बोलते हुए विस्काउण्ट मॉर्ले ने कहा, “इस प्रकार की योजना पर विचार करते समय हमें तीन प्रकार के लोगों का ध्यान रखना होगा। एक ओर उग्रवादी है जो ऐसा मोहक स्वप्न देखते हैं कि किसी दिन वे हमको भारत से ध्वंसे देंगे। एक दूसरा समुदाय भी है जो इस प्रकार के विचार नहीं रखता है, वरन् यह आशा रखता है कि भारत की औपनिवेशिक टग का स्वशासन या स्वराज्य मिलेगा। इससे बाद एक तीसरा वर्ग है जो इसमें अधिक कुछ नहीं मागता कि उसे हमारे प्रशासन में सहयोग प्रदान के लिये प्रवेश दिया जाये।” ... “मेरा विश्वास है कि मुघलों का प्रभाव यह हुआ है, हो रहा है और होगा कि यह दूसरा वर्ग जो औपनिवेशिक स्वशासन की आशा करता है तीसरे वर्ग में मिला जायेगा जो इनसे से सन्तुष्ट हो जायेगा कि उसे उचित और पूरे तरीके से शासन में शामिल कर लिया जाये।”

अपने इस लक्ष्य की पूर्ति के लिये उन्होंने तत्कालीन गवर्नर जनरल लॉर्ड मिन्टो के सहयोग से एक योजना बनाई जिसे भारत के लिये शासन सुधार योजना कहा गया। इसी योजना के आधार पर ब्रिटिश संसद ने १६०६ में एक अधिनियम पास किया जिसे भारतीय परिषद् अधिनियम कहा गया। इस अधिनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय विधान परिषद् के भीतर कार्यकारिणी परिषद् के छह सदस्यों के अतिरिक्त, कमान्डर इन-चीफ, जिस प्रान्त में उसकी बैठक हो रही हो उसका गवर्नर या लेफ्टीनेन्ट गवर्नर और ६० अन्य सदस्य रखे गये। इन ६० सदस्यों में २८ सरकारी कर्मचारी और ५ गैर-सरकारी सदस्यों को सरकार मनोनीत करती थी, १३ सदस्य प्रान्तीय विधान परिषदों द्वारा निर्वाचित होते थे, ६ जमींदारों द्वारा, ५ बड़े प्रान्तों के मुसलमानों द्वारा, १ मुसलमान जमींदारों द्वारा तथा २ चैम्बर ऑफ कॉमर्स द्वारा।

प्रान्तों की विधान परिषदों के केवल गैर-सरकारी सदस्य ही केन्द्रीय विधान-परिषद् के सदस्यों के निर्वाचन में भाग ले सकते थे। केन्द्रीय विधान परिषद् के सदस्यों को यह अधिकार दे दिया गया कि वे प्रश्नों के अलावा पूरक-प्रश्न भी पूछ सकते थे, प्रस्ताव रख सकते, व्यवस्था के प्रश्न उठा सकते तथा वाद-विवाद के समय मत-विभाजन की मांग कर सकते थे। राजस्व, ऋण, सैनिक व विदेशी मामले आदि कुछ विषयों में उनकी शक्ति बहुत ही सीमित थी। कुछ प्रश्न तो बिल्कुल ही ऐसे थे जिन पर विधान परिषद् विचार ही नहीं कर सकती थी। गवर्नर जनरल अपनी इच्छा से केन्द्रीय विधान परिषद् की कार्यवाही को रोक सकता था। बजट के मामलों में विधान परिषद् के सदस्य जो प्रस्ताव या सशोधन सुझाव रखते थे वे केवल सिफारशी होते थे, अन्तिम बार जब बजट परिषद् के सामने रखा जाता था तो उस समय उस पर चर्चा तो की जा सकती थी परन्तु उम पर कोई प्रस्ताव नहीं रखे जा सकते थे। इसी प्रकार परिषद् द्वारा पास किया गया कोई भी प्रस्ताव सरकार पर बन्धनकारी नहीं होता था, वे सब सिफारिश के जैसे ही होते थे। प्रायः सब ही महत्वपूर्ण मामलों को परिषद् के कार्य क्षेत्र से बाहर रखा गया था, जैसे—विदेशी सम्बन्ध देशी राज्यों के साथ सम्बन्ध, अथवा न्यायालय के सामने प्रस्तुत मामले।

प्रान्तों की विधान परिषदों में भी सदस्यों की संख्या बढ़ाई गई। गवर्नर की कार्यकारिणी परिषद् में भी सदस्यों की संख्या बढ़ा दी गई। प्रान्तों की विधान परिषदें अपने-अपने प्रान्त के बजट पर खुली चर्चा नहीं कर सकती थी। गवर्नर अपनी परिषद् की सहायता से बजट का एक प्रारूप तैयार करके केन्द्रीय सरकार के साथ उस पर चर्चा कर लेता था, उसके बाद बजट का वह प्रारूप विधान परिषद् की एक छोटी सी समिति के सामने रखना होना था जिसमें गैर-सरकारी सदस्यों का बहुमत होता था। इस समिति की सिफारिशों पर गवर्नर द्वारा विचार कर लिये जाने के बाद उसकी इच्छा के अनुसार बजट पास हो जाता था, उसमें परिषद् कोई आपत्ति नहीं कर सकती थी।

इस अधिनियम के साथ एक सिफारिश की गई थी कि केन्द्रीय और प्रान्तीय

सरकारों की कार्यकारिणी परिपदों में से हर एक में एक-एक भारतीय सदस्य लिया जाय। यह प्रबन्ध बहुत महत्वपूर्ण था परन्तु दुर्भाग्य ऐसा था कि हरेक महत्वपूर्ण योजना जब व्यवहार में आती थी तो उसे इस '—' व्यवहार में लाया जाता था कि उनका महत्व समाप्त हो जाता था और वह एक नया अभिशाप बन जाती थी, भारत में सरकार के पिटुगो की सख्या में वृद्धि कर देती थी और हमारी गुलामी की जर्जो को और भी अधिक कम देती थी। इस मामले में भी वही हुआ, सारा ढाँचा इस प्रकार का बन चुका था कि उसमें कोई भारतीय भारत के लिये कुछ बहुत अधिक कर ही नहीं सकता था इसके अलावा जो भारतीय उसमें गये उन्होंने अपने आपको इस भद्दे गुलामी के ढग के साथ पेश किया कि उससे भारत की नाक नीची हो गई। एक प्रकार से सरकार भारतीयों को इस प्रकार के पद देकर देश में बढ़ती हुई राष्ट्रीयता के खिलाफ मोर्चा तैयार कर रही थी और वह इन भारतीयों को ऊँचे पद दे कर इनका प्रयोग राष्ट्रीयता के विरुद्ध अंतरज के मोहुरों की तरह करती थी।

इस अधिनियम का उद्देश्य भारत में प्रतिनिधि मूलक लोकतन्त्र की नींव डालना नहीं था। स्वयं लार्ड मॉर्ले ने इस विधेयक के द्वितीय वाचन के समय लार्ड-सभा के सामने एक भाषण में कहा था कि, यदि यह कहा जाय कि इस विधेयक के द्वारा मैं भारत में एक समदात्मक पद्धति की स्थापना करने की चेष्टा कर रहा हूँ या यह कि मुधारों का यह अध्याय प्रत्यक्षतः या अनिवार्यतः भारत में समदात्मक पद्धति की स्थापना की भूमिका तैयार करता है तो मैं उन लोगों में से हूँ जो इस योजना से कोई सम्बन्ध रखना पसन्द नहीं करेंगे। यदि ब्रिटिश सरकार का इरादा यह होता कि वह भारत में समदात्मक शासन की स्थापना करेगी तो वह कभी भी भारत में पृथक्-निर्वाचन जैसी अलोकतन्त्रीय योजना को लागू न करती। वास्तव में सरकार मुसल-मानों को पृथक् निर्वाचन देकर भारत को साम्प्रदायिक ढग से विभाजित करना चाहती थी, इस नीति का विस्तृत विवरण हम पीछे राजनीतिक विकास के सदर्भ में देखेंगे।

(5)



अध्याय : ७

भारत-शामन अधिनियम—१९१६

‘नया विधान अपने निर्माताओं के बुनियादी उद्देश्यों की पूर्ति करने में अनफल रहा है। यह उत्तरदायी ससदात्मक शासन का प्रशिक्षण नहीं दे सका तथा यह साम्प्रदायिक निष्ठाओं और सघर्षों को सामान्य लोकहित के सामने गौण और उसके आधीन नहीं बना सका।’

—प्रो० रेजीनल्ड कूपलैण्ड †

‘भारत मन्त्री के हाथों में भारत सरकार का जो प्रशासकीय व आर्थिक नियन्त्रण बचा है, वह इतना अधिक है कि साविधानिक दृष्टि में यह नहीं स्वीकार किया जा सकता कि भारत सरकार अधिक मात्रा में स्वतन्त्रता का उपभोग करती है।’

—परतेजबहादुर सप्रू ‡

पिछले अध्यायों में हम यह अवलोकन कर चुके हैं कि किस प्रकार भारत में राष्ट्रीय विचार के लोग शासन मुद्दारा की माग कर रहे थे। १९१४ में प्रथम महा-युद्ध के समय महात्मा गांधी ने दक्षिणी अफ्रीका में भारत आकर अंग्रेजी सरकार की मदद की और उन्होंने युद्ध के नियम भारतीय जन धन उभे दिलाया। १९१६ में राष्ट्रीय-मंडल से औपनिवेशिक सरकार की माग की गई थी। १९१७ में लोकमान्य और एनीबीसेन्ट मिलकर होमरूल आन्दोलन चला रहे थे। इन परिस्थितियों में सरकार भी भारतीय शासन की समस्याओं के बारे में विचार कर रही थी। विचार और चर्चा के उपरान्त २० अगस्त १९१७ को भारत मन्त्री थी माटेय ने ब्रिटिश संसद में एक वक्तव्य दिया जिसमें यह कहा गया कि ‘ब्रिटिश सरकार की नीति यह है कि प्रशासन की हर शाखा में भारतीयों को जमना अधिक सख्या में लिया जाय, इस नीति के साथ भारत सरकार भी पूरी तरह सहमत है। इसके प्रतिरिक्त सरकार यह चाहती है कि ब्रिटिश साम्राज्य के अनिवार्य अङ्ग के तौर पर भारत में उत्तरदायी शासन की धीरे-धीरे स्थापना की दृष्टि से स्वायत्त शासन की समस्याओं का विकास

† ‘India A Restatement’, 121

‡ Quoted by Prof. J P Suda in his Indian Constitutional Development and National Movement, 1951, pp 145.

किया जाये।" आग उन्होंने कहा कि 'इस नीति के आधार पर प्रगति कमजोर हो प्राप्त की जा सकती है। इस दिशा में प्रत्येक कदम उठाने के समय और योजना के बारे में अन्तिम निर्णय ब्रिटिश और भारतीय सरकारें मिलकर करेंगी, जिन पर भारत की जनता के कल्याण और उसकी प्रगति की जिम्मेदारी है। वे अपने निर्णय में उन लोगों के सहयोग से प्रभावित होंगी जिनकी सेवा के नये अवसर प्रदान किये जायेंगे और वे उतनी मात्रा में आग बढ़ेंगी जितना कि भारतीयों की जिम्मेदारी की भावना में विश्वास किया जा सकेगा।'

उपरोक्त घोषणा के पश्चात् भारत-मंत्री माटेयू और तत्कालीन गवर्नर जनरल चैम्सफोर्ड ने मिलकर एक योजना तैयार की जिसे माटफोर्ड सुधार योजना कहा जाता है। इसके आधार पर ब्रिटिश संसद ने १९१६ में भारत शासन अधिनियम पास किया जिसे भारतीय सांविधानिक विकास में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की दिशा में बहुत बड़ा कदम माना जाता है। यहाँ हम इस अधिनियम की प्रमुख विशेषताओं और उसके विविध अंगों का विस्तृत वर्णन करेंगे।

अधिनियम के प्रमुख लक्षण—(१) इस अधिनियम की पहली विशेषता यह थी कि इसने प्रान्तों की कार्यपालिका में द्वैध शासन लागू किया, अर्थात् कार्यपालिका के कुछ विषय निर्वाचित विधान मंडल के सदस्यों को दिये गये और शेष गवर्नर को। विधानमंडल की शक्तियाँ भी पूर्ण नहीं थी, जब गवर्नर चाहता तो उसे दखल दे सकता था। इस प्रकार इस अधिनियम ने प्रान्तों में दोहरे शासन की स्थापना की। (२) इसका दूसरा प्रधान लक्षण यह था कि इसके अन्तर्गत केन्द्र ने प्रान्तों को शासन की कुछ सत्ता हस्तान्तरित की, इससे पहले शासन की सारी शक्ति केन्द्रीय सरकार के ही हाथों में केन्द्रित थी। इसे सत्ता का वितरण (डेवोल्यूशन) कहते हैं। (३) अधिनियम की तीसरी विशेषता यह थी कि इसने केन्द्रीय और प्रान्तीय विधान सभाओं को नये आधार, व्यापक मताधिकार और विस्तृत शक्तियाँ देकर पुनर्संगठित किया। (४) इस अधिनियम के अन्तर्गत केन्द्रीय और प्रान्तीय कार्यकारिणी परिषदों में भारतीयों को अधिक सत्ता में नियुक्त करने का निश्चय किया गया। (५) इसने बीच के समय के लिये कुछ संरक्षण रखे, यह इसकी एक और विशेषता है। (६) इस अधिनियम के द्वारा परोक्ष रूप से यह भी स्वीकार कर लिया गया कि भारत मंत्री और ब्रिटिश सरकार भारत में उत्तरदायी शासन की स्थापना के लिए अपनी शक्ति को सिध्दिल करने के लिए तैयार हैं।

शासन के तीन केन्द्र—भारत में अंग्रेजी शासन का संचालन तीन केन्द्रों में हो रहा था। भारत की शासन व्यवस्था के बारे में ब्रिटिश-संसद जब कोई कानून बनाती थी तो वह इन तीनों केन्द्रों के मगठन के बारे में नियमों का निर्माण करती थी। १९१६ के भारत शासन अधिनियम में भी इन तीनों केन्द्रों के मगठन और इनके बीच शक्ति के विभाजन और वितरण का विस्तार से वर्णन किया गया। ये तीन केन्द्र क्रमशः इस प्रकार थे—(१) ब्रिटेन में भारत-कार्यालय (इण्डिया ऑफिस) जिसे

Index off/Office

अंग्रेज लोग गृह-सरकार (होम गवर्नमेन्ट) कहते थे। इसमें चार प्रमुख अंग थे—
ब्रिटिश सम्राट, ब्रिटिश-संसद, भारत मंत्री (जो ब्रिटिश मंत्रिमंडल का सदस्य होता था) और भारत मंत्री की परिषद जिसे भारत परिषद अथवा इण्डिया-काउंसिल कहते थे। (२) भारत की केन्द्रीय-सरकार जिसमें, गवर्नर-जनरल, उसकी कार्य-कारिणी परिषद और विधान मंडल होते थे। (३) प्रान्ती सरकारें जिनमें बड़े प्रान्तों में गवर्नर और छोटे प्रान्तों में लेफ्टिनेन्ट गवर्नर तथा उनके अतिरिक्त उत्तरी कार्य-कारिणी परिषद और विधान-सभा होती थी।

१६१६ के भारत शासन अधिनियम ने सरकार के इन तीनों केन्द्रों के बीच में राज्य की शक्तियों को नए सिरे से बांटा और यह कोशिश की कि भारत के शासन संचालन में भारतीय जनता को भी शामिल किया जाए। यह किस प्रकार हुआ इसका वर्णन हम यहां करेंगे।

भारत मंत्री और गृह-सरकार

१८५८ में भारत के शासन की जिम्मेदारी ब्रिटिश-संसद द्वारा सम्भाले जाने के परिणामस्वरूप भारत ब्रिटिश सरकार का एक अंग हो गया और उसके शासन की जिम्मेदारी ब्रिटिश मंत्रिमंडल के एक अन्तर्गम मंत्री पर डाली गई जिसे भारत मंत्री (सेक्रेटरी ऑफ स्टेट फॉर इण्डिया) कहा जाता था। वह ब्रिटिश संसद के सामने भारत के शासन के लिए जवाबदेह होता था। उसकी सहायता के लिए एक परिषद की स्थापना की गई थी जिसके विकास की कथा हम पिछले अध्याय में वर्णन कर चुके हैं। कांग्रेस कई बार यह मांग कर चुकी थी कि भारत मंत्री की शक्तियों को घटाया जाए तथा उसके ऊपर, उसकी परिषद और उसके कार्यालय पर जो खर्च होता है वह भारत से न लिया जाए। ब्रिटिश मंत्रिमंडल में दूसरे ब्रिटिश उपनिवेशों (आधीन देशों) के शासन की देख-भाल के लिए जो उपनिवेश मंत्री होता था उसका सारा खर्च ब्रिटेन के सरकारी खजाने से दिया जाता था। उसका सबसे बड़ा लाभ यह था कि ब्रिटेन के बजट की चर्चा के समय संसद उस मंत्रालय के कार्यों और उसकी नीतियों की आलोचना कर सकती थी। परन्तु क्योंकि भारत मंत्री और उसके कार्यालय के लिए ब्रिटिश-संसद से पंसा नहीं मांगा जाता था, अतः उसे इस बात का भवसर ही नहीं मिलता था कि वह भारत-मंत्री और भारत-सरकार के कार्यों की आलोचना कर सके।

१६१९ के अधिनियम ने इस स्थिति में सुधार कर दिया और उसके अन्तर्गत यह निर्णय किया गया कि भारत-मंत्री, उसकी परिषद और उसके कार्यालय का खर्च भारतीय कोष से न लेकर ब्रिटेन के सरकारी खजाने से दिया जाएगा। हालांकि इससे भारत को केवल बीस लाख रुपये प्रतिवर्ष की बचत हुई क्योंकि गृह-सरकार (होम गवर्नमेन्ट) पर बीस लाख रुपये प्रतिवर्ष से ऊपर होने वाला खर्च भारतीय कोष से ही दिया जाता था, तथापि इस व्यवस्था से इतना लाभ हुआ कि ब्रिटिश-संसद भार-

तीय-शासन के बारे में सक्रिय दिलचस्पी लेने लगी।

अभी तक सामान्यतया भारत-मंत्री सभी विषयों में भारत सरकार पर नियंत्रण रखता था। १९१६ के अधिनियम ने चूँकि भारतीय जनता को शासन-सत्ता में भाग देना स्वीकार कर लिया और इस प्रकार भारतीय जनता के प्रति उत्तरदायी प्रान्तीय-शासन की नींव डालने के लिए शासन के कुछ विषयों को प्रान्तीय विधान-मंडलों के हाथों में सौंपा अतः स्वाभाविक रूप से ही भारत-मंत्री की सत्ता में कुछ शिथिलता आ गई। यह शिथिलता वास्तविक और व्यवहारिक नहीं बरन् औपचारिक थी क्योंकि इस अधिनियम ने हस्ताक्षरित विषयों में जो सत्ता प्रान्तीय विधान-मंडलों को सौंपी थी उसके प्रयोग में जिस प्रकार गवर्नर को प्रान्तीय विधान मंडलों को रद्द करने की शक्ति दी गई थी उससे उत्तरदायी शासन का सारा दावा अवास्तविक हो गया था। इतना ही नहीं, यदि गवर्नर और प्रान्तीय मन्त्रिमण्डल किसी विषय पर सहमत हो जाने की स्थिति में अधिनियम ने भारत-मंत्री को यह सत्ता दे दी थी कि वह यदि उनके निर्णयों को ब्रिटिश-साम्राज्य के हितों के लिए हानिकारक समझे तो इन्हें रद्द कर सकता है। इस प्रकार यह जाहिर है कि भारत-मंत्री की सत्ता ज्यों की त्यों रखी गई थी।

अन्तर्गत भारत-परिषद् (इण्डिया काउन्सिल)—१८५८ में ही इस परिषद् की स्थापना भारत पर ब्रिटेन के नियन्त्रण में स्थायित्व लाने के लिए की गई थी। भारत मन्त्री तो एक ब्रिटिश राजनीतिज्ञ होता था जिसके लिए भारत का ज्ञान होना अनिवार्य नहीं माना जा सकता था और जो मन्त्रिमण्डल बदलने के साथ-साथ बदलता रह सकता था। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक था कि भारत परिषद् में ऐसे लोग हों जो भारत में रह चुके हों और जिन्हें भारत की शासन-सम्बन्धी समस्याओं का दीर्घ अनुभव हो। यह परिषद् स्थायी होती थी, अर्थात् मन्त्रिमण्डल के साथ नहीं बदलती थी। इसके अधिकांश सदस्य भारतीय शासन में कम से कम १० वर्षों का अनुभव रखते थे।

१९१६ के अधिनियम ने भारत-परिषद् के सदस्यों की संख्या ८ और १२ के बीच में निर्धारित करने की व्यवस्था की। इनमें में आधे सदस्यों के लिए यह अनिवार्य था कि वे कम से कम १० वर्षों तक भारत में काम कर रहे हों और जिन्हें अपनी नियुक्ति के समय भारत छोड़े हुए अधिक से अधिक पांच वर्ष हुए हों। भारत-परिषद् के सदस्यों का कार्यकाल ५ वर्ष रखा गया तथा उसमें तीन भारतीय सदस्य लेने की व्यवस्था कर दी गई। भारत-परिषद् के कार्यों को परामर्श देने तक सीमित कर दिया गया। इसकी बैठकें जो पहले प्रति सप्ताह होती थी, अब नव अधिनियम के अन्तर्गत प्रति मास होने लगी तथा भारत मन्त्री की स्थिति अपनी परिषद् में पढ़ने की अपेक्षा अधिक मजबूत हो गई।

हार्ड-मिशनर की नियुक्ति—इस अधिनियम ने भारत मन्त्री और उसकी परिषद् में कार्यों को केवल राजनीतिक नियन्त्रण, निरीक्षण और मार्गदर्शन तक ही सीमित कर दिया तथा उनमें हाथ में वे काम लें लिए जो वे भारत सरकार के एजेंट

की हैसियत से करते थे। यह आवश्यक था कि भारत सरकार का एजेंट उसकी इच्छा के अनुसार काम करे, भारत मन्त्री और उसकी परिपद भारत सरकार का नियन्त्रण करते थे अतः उनके लिए भारत सरकार की इच्छा के पालन का प्रश्न ही नहीं उठता था। इस कठिनाई को ध्यान में रखकर इस अधिनियम ने एक रूप से ब्रिटेन में भारत के हाई कमिश्नर की नियुक्ति की व्यवस्था कर दी।

इस उच्चायुक्त (हाई कमिश्नर) का काम इंग्लैण्ड में भारतीय विद्यार्थियों की देखभाल, भारत सरकार के लिए ब्रिटेन का माल खरीदना और समस्त व्यापारिक मामलों की देखरेख करना तथा इन विषयों में भारत सरकार की इच्छा के अनुसार कार्य करना था। उसकी नियुक्ति भारत सरकार द्वारा की जाती थी।

भारत की केन्द्रीय सरकार

भारत की केन्द्रीय सरकार के तीन अङ्ग थे—गवर्नर जनरल, केन्द्रीय कार्य-कारिणी परिपद और केन्द्रीय विधान मण्डल। १६१६ के अधिनियम ने इन तीनों अङ्गों के कार्यक्षेत्र और उनकी शक्तियों का स्पष्ट उल्लेख कर दिया।

(१) गवर्नर जनरल—अधिनियम ने भारत के गवर्नर जनरल के अधिकारों में कोई कमी नहीं की। वह भारत का वास्तविक शासक था, उसे देश के शासन में सर्वोच्च शक्तियाँ प्राप्त थी। उनकी नियुक्ति ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के परामर्श से वहाँ का सम्राट करता था। उसका कार्यकाल सामान्यतया पाँच वर्ष रखा गया था परन्तु उसमें सुविधा के अनुसार वृद्धि की जा सकती थी। उसे लगभग बड़ाई लाख रुपया प्रति वर्ष वेतन के रूप में मिलता था, इसके अतिरिक्त उसे एक नि:शुल्क निवास स्थान मिलता था जिसे वाइसरॉयल-लॉज कहते थे, उस विशाल भवन में आजकल हमारे राष्ट्रपति रहते हैं तथा उसे अब राष्ट्रपति भवन कहा जाता है। गवर्नर जनरल के निवास की व्यवस्था तथा दावतो आदि पर लगभग १६ लाख रुपया प्रति वर्ष व्यय होता था।

भारतीय राज्यों के सम्बन्ध में वह ब्रिटिश सम्राट के प्रतिनिधि की हैसियत से काम करता था और उस हैसियत में उसे वाइसरॉय कहा जाता था। वह हर प्रकार से भारत में ब्रिटिश सत्ता का प्रतीक था और उसे दया व न्याय का स्रोत माना जाता था। वह भारत के लोगों को राजभक्ति के पुरस्कार में पदवियाँ और उपाधियाँ जैसे, राजा, नवाब, रायबहादुर, रायसाहब, महाराजा आदि प्रदान करता था। ये उपाधियाँ पराधीन भारत में बहुत प्रतिष्ठित मानी जाती थी, और इनके द्वारा सरकार अनेक भारतीयों को अपना पिटु बना लेती थी, राष्ट्रवादी लोग ऐसे उपाधि प्राप्त लोगों को देशद्रोही मानते थे और उन्हें घृणा की दृष्टि से देखते थे। स्वतन्त्र होने पर भारत ने उन समस्त उपाधियों को रद्द कर दिया है और अब उनका प्रयोग कानून के द्वारा बन्द कर दिया गया है।

गवर्नर जनरल देश के प्रशासन का अध्यक्ष होता था, वह भारत में शान्ति

और मुख्यस्था के लिये जिम्मेदार होता था। उमे नियुक्तियों व नामजदगियों की बहुत बड़ी शक्ति प्राप्त थी। वह लेफ्टिनेन्ट गवर्नर, कॉउन्सिल ऑफ स्टेट के अध्यक्ष आदि की नियुक्ति करता था, तथा केन्द्रीय विधान मण्डल में अनेक सदस्यों को नामजद (मनोनीत) करता था। वह यदि आवश्यक समझता तो अपनी कार्यकारिणी परिषद के निर्णयों को मानने से इन्कार कर सकता था। हमारे राष्ट्रपति की भाँति वह केन्द्रीय विधान मण्डल की बैठक बुलाता उन्हें समाप्त करता और उन्हें भग करता था। वह उसके दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाकर उनके सामने भाषण कर सकता था।

कानून बनाने के मामले में हमारे राष्ट्रपति की शक्तियाँ तो नाममात्र की ही हैं परन्तु गवर्नर जनरल के पास वह शक्ति सच्चे अर्थों में मौजूद थी। वह विधान मण्डल द्वारा पास किए गए समस्त विधेयकों पर अपनी अनुमति देता था, उनकी अनुमति के बिना कोई विधेयक कानून नहीं बन सकता था। उसे अधिकार था कि वह किसी विधेयक पर अपनी स्वीकृति न दे या उसे ब्रिटिश सरकार के विचार के लिये रोक ले। वह किसी विधेयक को अपनी सिफारिश के साथ विधान मण्डल के पुनर्विचार के लिए वापिस भी भेज सकता था। कई बार जब गवर्नर जनरल की कार्यकारिणी-परिषद विधान-मण्डल के सामने कोई विधेयक पेश करती और विधान मंडल उसे अस्वीकार कर देता या उसमें ऐसी मशोषन कर देता जो परिषद को मान्य न हो तो उस स्थिति में गवर्नर जनरल परिषद द्वारा रखे गए बिलों को अपनी स्वीकृति देकर कानून बना सकता था। इसे सर्टिफिकेशन कहते हैं।

इसके अतिरिक्त गवर्नर जनरल को अध्यादेश जारी करने की शक्ति भी प्राप्त थी। य अध्यादेश छ. मास तक लागू रह सकते थे और इस बीच उन्हें ब्रिटिश सरकार के सामने विचार के लिए पेश किया जाता था। उसके द्वारा स्वीकार कर दिए जाने पर अध्यादेश अधिक समय तक लागू रह सकते थे।

गवर्नर जनरल की शक्ति केवल केन्द्रीय सरकार तक ही सीमित नहीं थी बल्कि वह प्रांतीय सरकारों के कार्यों में भी दखल दे सकता था। वह प्रांतीय सरकार के किसी भी कानून को रद्द कर सकता था और अपनी अनुमति के लिये पेश किए गए प्रांतीय विधेयकों को अनुमति देने या न देने में वह स्वतन्त्र था, वह उन्हें ब्रिटिश सरकार की स्वीकृति के लिये भी रोक सकता था।

गवर्नर जनरल को सबसे अधिक शक्तियाँ वित्त के मामले में दी गई थी। बजट के बारे में अन्तिम सत्ता उसके ही पास रखी थी, वह उसके बारे में कोई भी निर्णय कर सकता था और उसके निर्णय को ब्रिटिश सरकार के अलावा कोई भी रद्द नहीं कर सकता था। इस प्रकार गवर्नर जनरल भारत का वास्तविक शासक था और वह भारत में ब्रिटिश सरकार का ऐसा एजेंट था जिस पर उसके हिसों की रक्षा की जिम्मेदारी थी।

(२) कार्यकारिणी परिषद—१९१६ से बहुत पहले से ही गवर्नर जनरल की

सहायता के लिए कार्यकारिणी परिषद काम कर रही थी। इसका वर्णन हम पीछे कर चुके हैं। १९१९ के अधिनियम ने कार्यकारिणी की रचना में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं किया। इसने इतना परिवर्तन अवश्य किया कि उनके सदस्यों की संख्या बढ़ाने के लिए ब्रिटिश सम्राट की अनुमति काफी मान ली गई, उसके लिए संसद के सामने आने की आवश्यकता नहीं रही। परिषद में कानूनी सदस्य के स्थान पर भारतीय एडवोकेट भी नियुक्त किए जा सकते थे। इसी सुधार के आधार पर सर तेजबहादुर सप्रू को परिषद में कानूनी सदस्य नियुक्त किया गया था।

(३) केन्द्रीय विधान मण्डल—१९१९ के अधिनियम ने केन्द्रीय विधान मण्डल के स्वरूप में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन किए। इसने निम्न मिष्ठान्तों पर केन्द्रीय विधान मण्डल का पुनर्संरूपण किया—

१—विधान मण्डल में दो सदन बनाए गए, जिनमें से एक को काउन्सिल ऑफ स्टेट अर्थात् राज्य-परिषद और दूसरे को सेंट्रल लेजिस्लेटिव असम्बली अर्थात् केन्द्रीय विधान सभा कहा गया।

२—विधान मण्डल में चुने हुए सदस्यों का बहुमत रखा गया।

३—विधान मण्डल को सीमित सत्ता दी गई जिससे कि वह गवर्नर जनरल और उसकी परिषद के रास्ते में अड़चन न डाल सके।

अधिनियम ने निर्धारित कर दिया कि राज्य परिषद के कुल सदस्यों की संख्या ६० से अधिक नहीं होगी, जिनमें से अधिक से अधिक २० सदस्य सरकारी हो सकते हैं। राज्य-परिषद का कार्यकाल ५ वर्ष रखा गया। इसके सभापति की नियुक्ति गवर्नर जनरल करता था। स्त्रियाँ इसकी सदस्य नहीं होती थीं, इसके निर्वाचित सदस्य प्रत्यक्ष निर्वाचन के द्वारा चुने जाते थे। सारे देश भर में इसके लिए वोट देने वाले लोगों की संख्या लगभग १७००० थी। केवल वे लोग ही राज्य परिषद के लिए वोट दे सकते थे जो काफी सम्पत्ति वाले हों।

केन्द्रीय विधान सभा में कम से कम १४० सदस्य होते थे जिनमें से कम से कम १०० सदस्य निर्वाचित होते थे और शेष ४० में से २० गैर-सरकारी व २० सरकारी होते थे। इसके सदस्यों की संख्या १४० से अधिक भी हो सकती थी और उस स्थिति में सदस्यों का यहाँ अनुपात रखा जाता था। निर्वाचित सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष पद्धति से होता था। अलग सम्प्रदायों और जातियों के लिए अलग स्थान सुरक्षित रखे गए थे। इसके लिए वोट देने वालों की संख्या भी बहुत सीमित थी, केवल वे लोग ही वोट दे सकते थे जो या तो २००० रुपये की सालाना आमदनी पर आयकर देता हो या कम से कम १५० रुपये वार्षिक भूमिकर देता हो या ऐसे मकान का स्वामी हो जिसका वार्षिक किराया १८० रुपये से कम न हो। हममें वे ही लोग सदस्य हो सकते थे जो कम से कम २५ वर्ष के हो मत। देने के लिए २१ वर्ष की आयु होनी आवश्यक थी। इसका अध्यक्ष पहले चार वर्ष तक गवर्नर द्वारा नामजद होता था और उसके बाद चुना हुआ। यह गौरव की बात है कि इस पद पर सरदार

वल्लभ भाई पटेल के बड़े भाई श्री विद्वान्भाई पटेल अनेक वर्षों तक रहे और उन्होंने बहुत स्वतन्त्रता के साथ अपने पद स सम्बन्धित काम को पूरा किया। वे म्यान्दोलना में जेल भी जाते, सरकार से लड़ने और विधान सभा की अध्यक्षता भी करते। ऐसा ही एक उदाहरण उत्तरप्रदेश में राजर्षि पुरुषोत्तमदास टंडन का था।

विधान मण्डल के बारे में एक बात बहुत स्पष्ट रूप से समझ लनी चाहिये कि यह स्वतन्त्र भारत की समस्या नहीं थी। इसके विपरीत यह पराधीन भारत के शासकों द्वारा बनाया हुआ एक ऐसा पड़यंत्र था जिसके द्वारा वह भारत की जनता और मसालों को इस भुनाव में डालना चाहते थे कि भारत में सांविधानिक और लोक-तन्त्रीय शासन चल रहा है तथा वह भारत की जनता का ध्यान स्वतन्त्रता के सपने की ओर से हटाकर इस पर कन्द्रित करना चाहते थे। यह हमारे सौभाग्य का विषय है कि हमारे देश को हमारे इतिहास की ऐसी माजुब पन्नी में ऐसे महान और दूरदर्शी नेता मिल जिन्होंने अपने मुख और यश की पर्वाह न करके देश की आजादी का भूतल जल के सीखचा के पीछे से और फासी के तख्ते पर न जगाया।

विधान मण्डल कोई ऐसा कानून नहीं बना सकता था जो ब्रिटिश-मसद द्वारा पास किया गया किसी कानून के विरुद्ध हो। साथ ही, क्योंकि १९१६ के अधिनियम ने शासन की सत्ता का विकेंद्रीकरण किया था और कुछ विषयों पर सत्ता प्रांतीय सरकारों को दे दी गई थी, अतः केंद्रीय विधान-मण्डल की कानून बनाने की शक्ति केवल केन्द्रीय विषयों तक ही सीमित थी। जैसा कि हम पहले वर्णन कर चुके हैं, विधान मण्डल की किसी भी इच्छा को गवर्नर जनरल रद्द कर सकता था और बिना उसकी मर्जी और सहमति के ही कोई कानून अपनी परिषद की सहायता से बना कर लागू कर सकता था। ऐसी परिस्थिति में विधान मण्डल का केवल इतना महत्व रह गया था कि इनमें बैठकर भारतीय-सदस्य सरकार के कामों पर अपनी राय जाहिर कर सकते थे। यहाँ यह बात स्मरण रखने योग्य है कि केन्द्रीय सरकार में कार्य-पालिका अर्थात् गवर्नर जनरल और उसकी परिषद विधान मण्डल के सामने किसी भी काम के लिए उत्तरदायी नहीं थे तथा उन्हें किसी बजट की स्वीकृति या किसी कानून के साथ उसका मुद्दा नहीं तकना पड़ता था।

साधारण विधेयक किसी भी सदन में पढ़ा किया जा सकते थे, परन्तु वित्तीय विधेयक और बजट सम्बन्धी मसविदे केवल विधान सभा में ही शुरू किया जा सकते थे। सरकारी विधेयक परिषद के सदस्य पेश करते थे और गैर-सरकारी बिल कोई भी सदस्य रख सकता था। प्रत्येक विधेयक पर तीन बार विचार होता था, जिसे वाचन या रीडिंग कहते हैं। सभा के सामने रखे जाने के बाद १५ दिन के भीतर बजट पर वाद विवाद और मतदान समाप्त कर देना होता था। सभा सरकार द्वारा की गई मांगों और लगाय गये टैक्सों को अस्वीकार कर सकती थी परन्तु जैसा कहा जा चुका है, गवर्नर जनरल अपनी विशेष शक्ति से उन प्रस्तावों को पास कर सकता था।

विधान मण्डल के किसी भी सदन का कोई भी सदस्य सरकार से प्रशासन के

बारे में कोई भी प्रश्न पूछ सकता था। पूरक प्रश्न पूछने का अधिकार भी सदस्यों को दिया गया था, तथा स्थगन प्रस्ताव भी पेश किये जा सकते थे। परन्तु इस सब का यह अर्थ हर्गिज नहीं है कि इन बातों का कोई अनुकूल या प्रतिकूल प्रभाव गवर्नर जनरल और उसकी परिषद पर पड़ता था। तनिक भी नहीं। विधान भण्डल लोक हित के प्रश्नों पर प्रस्ताव भी पास कर सकता था। इस प्रकार विधान भण्डल एक सीमा तक एक ऐसा मंच बन गया था जहाँ से जनता की इच्छा प्रगट हो सकती थी। हमेशा ही वंसा हुआ नहीं उसका कारण यह था कि राष्ट्रीय विचारों के लोग उसमें बहुत नहीं जा पाय व आजादी की अधिक बड़ी लड़ाई में जुटे हुए थे और इस देश में स्वतन्त्र संसद बनाने का स्वप्न देख रहे थे जो आखिरकार एक दिन पूरा होकर ही रहा।

प्रान्तों में द्वैध शासन

१८१६ के अधिनियम ने जहाँ एक ओर शासन की सत्ता का एक अंश केन्द्रीय सरकार के हाथों से प्रान्तीय सरकारों को दिया वहाँ उसने प्रान्तों में शासन सत्ता का एक अंश चुने हुए प्रतिनिधियों को देने का नाटक भी किया। हम यह बात बार-बार स्पष्ट कर चुके हैं कि ब्रिटिश सरकार शासन सत्ता के बारे में बहुत सतर्क थी और वह किसी भी दशा में सत्ता को पूरी तरह जनता के चुने हुए प्रतिनिधियों के हाथों में सौंपने को तैयार नहीं थी। वह इस बारे में बहुत सतर्क थी कि किसी भी प्रकार सत्ता का प्रयोग ब्रिटिश हितों के विपरीत न हो सके। इसके लिए उसने गवर्नर जनरल और गवर्नरों को विशेष शक्तियाँ प्रदान की थीं। शासन सुधार करके सरकार का इरादा भारत में तुरन्त उत्तरदायी सरकार स्थापित करने का नहीं था। इस हाथ से जो शक्ति भारत के लोगों को दी जाती थी वह उस हाथ से वापिस ले ली जाती थी।

शासन की शक्ति के प्रान्तों को सौंपे जाने के बारे में जो नियम (डेवोल्यूशन-रूल्स) बनाय गये उनके अन्तर्गत शासन की शक्तियों को दो सूचियों में विभाजित किया गया था। इनमें से केन्द्रीय सूची में वे विषय रखे गये थे जिनका प्रशासन केन्द्रीय सरकार चलाती थी और प्रान्तीय सूची में वे विषय थे जिनका प्रशासन प्रान्तीय सरकारें चलाती थीं।

प्रांतीय सूची के विषयों को दो भागों में बाँटा गया था। एक भाग तो सरक्षित (रिजर्वेड) कहलाता था और दूसरा हस्तांतरित (ट्रांसफर्रेड)। सरक्षित विषय गवर्नर और उसकी कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों को सौंपे गये तथा हस्तांतरित विषय गवर्नर और प्रान्त की जनता द्वारा चुने हुए मन्त्रियों को।

सरक्षित विषय—जो विषय गवर्नर और उसकी कार्यकारिणी परिषद को दिये गये थे, उनमें प्रमुख इस प्रकार थे—पुलिस, जेल, प्रान्तीय सरकार का कोष और हिसाब किताब का निरीक्षण, कानून, शान्ति और सुव्यवस्था, भूमिव्यवस्था, श्रम लेना,

समाचार पत्र एवं प्रेम आदि पर नियंत्रण और राजस्व आदि । इन विषयों के बारे में जो कोई भी कार्रवाई होती थी उसके लिये गवर्नर की परिषद प्रान्तीय विधान परिषद के सामने उत्तरदायी नहीं होती थी वरन् निरकुश होती थी उन मामलों में उसे केवल गवर्नर को जवाब देना पड़ता था । इस प्रकार मरक्षित विषयों के मामले में प्रान्तों के भीतर निरकुश शासन पहुँचे की ही तरह लागू रहा उसमें १९१६ के अधिनियम ने कोई परिवर्तन नहीं किया ।

हस्तांतरित विषय—जो विषय इस अधिनियम ने गवर्नर और जनता द्वारा चुन गये मंत्रियों को सौंपे उनमें से कुछ प्रमुख इस प्रकार हैं—केवल भारतीयों की शिक्षा (यूरोपियन और ऐंग्लोइण्डियन लोग की नहीं) स्थानीय स्वायत्त शासन, खेती सावर्जनिक निर्माण विभाग सिंचाई, मछली उद्योग, महकरी समिति, पुस्तकालय सावर्जनिक स्वास्थ्य और मफाई, उद्योग, धर्म व दान की स्थापने नशीले पदार्थ आदि । इन विषयों के प्रशासन के लिये सभी लोग प्रान्तीय विधान परिषद के सामने जवाबदेह होन थे । विधान परिषद को यदि यह विश्वास हो जाता कि मन्त्रिमंडल ईमानदारी और कुशलता के साथ इन विषयों का प्रशासन नहीं चला पा रहा है तो वह उनके विरुद्ध अविद्वान का प्रस्ताव पास करके उन्हें मन्त्रीपद से हटा सकता था । परन्तु यहाँ यह नहीं भूलना चाहिए कि अधिनियम का ऐसा कोई इरादा नहीं था कि प्रान्तों के हस्तांतरित विषयों में पूरी तरह से उत्तरदायी शासन की योजना लागू की जाय, उसने गवर्नर को यह शक्ति दी थी कि यदि वह विधान परिषद और मन्त्रिमंडल के किसी काम निर्णय या प्रस्ताव को उचित न समझे तो उसे अपनी विनाय शक्ति के द्वारा रद्द कर सकता था । गवर्नर को यह जो विधायिकाधिकार दिया गया था, इसने उत्तरदायी शासन की योजना को निरर्थक बना दिया ।

गवर्नर का पद और उसकी शक्तियाँ—१९१६ के अधिनियम ने ब्रिटिश भारत को और अधिक प्रान्तों में बाँट दिया तथा प्रत्येक प्रान्त में एक गवर्नर की नियुक्ति का प्रबन्ध किया । गवर्नर को प्रान्त का एक नाममात्र का शासक नहीं बनाया गया था वरन् यह अपेक्षा की गई थी कि वह वास्तविक शासक होगा । उसे प्रान्त के प्रशासन में सर्वोच्च मत्ता प्रदान की गई थी । साधारण व्यक्तियों के अलावा उसे कुछ विशेषाधिकारों और स्वच्छक शक्तियाँ भी दी गई थी । सामान्यतया वह अपनी परिषद का अध्यक्ष होता था उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता था और इसी प्रकार मन्त्रिमंडल का भी वह स्वामी होता था । परिषद और मन्त्रिमंडल दोनों के निर्णयों को रद्द करने की शक्ति उसे दी गई थी । अधिनियम ने यद्यपि यह कहा कि गवर्नर आम तौर पर जनता के प्रतिनिधियों की इच्छाओं का ध्यान रखेगा तथापि उसे शासन के हितों की रक्षा के लिये यह शक्ति दे दी गई कि वह प्रान्तीय विधान परिषद के निर्णयों को रद्द कर सके ।

प्रान्तीय शासन में गवर्नर को कुछ विशेष जिम्मेदारियाँ भी सौंपी गई थीं । वह प्रान्त की शान्ति और सुरक्षा के लिये उत्तरदायी था, प्रान्त में भारत-मन्त्री और

गवर्नर जनरल के आदेशों का पालन करता था, प्रान्त की लोकसेवाओं (प्रोविन्शियल सिविल सर्विसेज) के सदस्यों के हितों का प्रहरी था और अल्पसंख्यक जातियों व वर्गों के हितों का सुरक्षित रखता था।

प्रान्तीय विधान परिषद द्वारा पास किये जाने वाले समस्त विधेयक गवर्नर की स्वीकृति के लिए उसके सामने रखे जाते थे। उसकी स्वीकृति मिलने पर ही वे कानून बन सकते थे। गवर्नर का यह अधिकार था कि वह विधान परिषद द्वारा पास किये गए किसी विधेयक को अपनी सिफारिशों के साथ पुनर्विचार के लिए लौटा दे, गवर्नर जनरल की स्वीकृति के लिए रोक ले या रद्द कर दे। गवर्नर जनरल के पास भेजे जाने पर कोई विधेयक गवर्नर जनरल द्वारा ब्रिटिश सम्राट की स्वीकृति के लिए भेजा जा सकता था। गवर्नर प्रान्तीय विधान परिषद में किसी ऐसे विधेयक की चर्चा को रोक भी सकता था जिसे वह प्रान्त की शान्ति और सुरक्षा के लिए खतरनाक समझता था। वित्तीय विधेयक गवर्नर की पूर्ण अनुमति के बिना विधान सभा में पेश नहीं किये जा सकते थे। जब कभी विधान परिषद किसी ऐसे विधेयक को पास करने से मना कर देती जिसका पास होना गवर्नर आवश्यक समझे तब उस स्थिति में गवर्नर स्वयं उसे प्रमाणित करके कानून बना सकता था। पीछे हम उल्लेख कर चुके हैं कि गवर्नर जनरल को भी केन्द्रीय सरकार में बिल्कुल ऐसी ही शक्ति दी गई थी।

अधिनियम ने उसे शक्ति दी थी कि वह अपने मंत्रियों में काम बांट सकता था और जब चाहे उनके विभागों को बदल सकता था। जब कभी विधान परिषद का बहुमत मजिस्ट्रल बनाने को तैयार न होता तथा बंधानिक शासन के चलाने में अड़-चन डालता उस समय गवर्नर को यह शक्ति प्राप्त थी कि वह स्वयं प्रान्त का शासन सभाल सकता था। वह भारत-मंत्री द्वारा अनुमति दिए जाने पर किसी हस्ताक्षरित विषय को सुरक्षित विषय में बदल सकता था। इस प्रकार गवर्नर को प्रान्त में सर्वोच्च शक्ति दी गई थी।

गवर्नर की कार्यकारिणी परिषद—सुरक्षित विषयों के प्रशासन में गवर्नर की सहायता करने के लिए प्रान्तों में कार्यकारिणी परिषद की व्यवस्था की गई। यह परिषद पहले से ही चल रही थी। सांविधानिक दृष्टि से परिषद के सदस्यों की नियुक्ति गवर्नर की नियुक्ति की तरह ब्रिटिश सम्राट करता था। परन्तु वास्तव में साथ गवर्नर ही प्रायः अपनी परिषद के सदस्यों को छांटते थे और सम्राट उनकी नियुक्ति कर देता था। परिषद के सदस्यों को अलग-अलग प्रान्तों में अलग-अलग धेतन मिलता था जिसका उल्लेख अधिनियम के एक परिशिष्ट में किया गया था। यह लोग सामान्यतया ५ वर्ष तक के लिए नियुक्त किये जाते थे परन्तु सम्राट जब तक चाहे उन्हें उनके पद पर बनाए रख सकता था।

गवर्नर की कार्यकारिणी परिषद में बड़े प्रान्तों में ४ और छोटे प्रान्तों में २ सदस्य होते थे। इनमें से आधे के लगभग सदस्य गैर सरकारी भारतीय होते थे। सरकारी सदस्यों के लिये सिविल सर्विस का सदस्य होना आवश्यक था।

कार्यकारिणी परिषद के सदस्य अलग-अलग सरक्षित विषयों को सम्हालते थे और उस बारे में गवर्नर के प्रति अलग-अलग उत्तरदायी होते थे। व गणित या सामूहिक तौर पर काम नहीं करते थे। वे एक प्रकार से ब्रिटिश हिता के प्रतिनिधि थे और उनका काम यह धरना था कि लोकप्रिय मन्त्री लोग किसी भी प्रकार इस प्रकार के काम न करें जिनमें ब्रिटिश सरकार के हिता को हानि पहुँचाने की सम्भावना हो। ये लोग गवर्नर के विश्वासपात्र होंगे य अतः आम तौर पर गवर्नर इनकी बात मानता था परन्तु गवर्नर के नियम यह अनिवार्य नहीं था वह आवश्यक समझन पर उनकी बात मानने में मना कर सकता था। कार्यकारिणी परिषद का सबसे महत्वपूर्ण काम बजट तैयार करना था। बजट के द्वारा वह सरकार की हर कार्यवाही पर पूरा नियन्त्रण करती थी। मन्त्री लोग यदि कोई नयी योजना शुरू करना चाहते थे तो उन्हें परिषद की दया पर निर्भर रहना पड़ता था क्योंकि वही उस योजना के लिये धन की व्यवस्था कर सकती थी।

इस प्रकार यद्यपि प्रान्तीय शासन में प्रतिनिधि शासन शुरू करने का दावा किया गया था तथापि वास्तविक दक्षिण जनता के प्रतिनिधियों के हाथों में नहीं दी गई थी। सरकार उत्तर-दायी शासन का ढोंग ना कर रही थी परन्तु वह भारत के लोगों पर विश्वास नहीं करती थी और यह उसको दृष्टि से बिल्कुल ठीक ही था भारत की राष्ट्रीयता जाग्रत हो चुकी थी और यदि प्रान्ता में वास्तविक उत्तरदायी शासन की स्थापना कर दी जाती तो ब्रिटिश शासन तभी समाप्त हो जाता और भारत ब्रिटेन की दासता का उतार फेंकता। सरकार यह जानती थी और वह नहीं चाहती थी कि बीमा हो अतः उसने जो भी सच्चा भारत के लोगों को प्रान्ता में दी, उस पर हमारे रास्ते से गहरे प्रतिबन्ध लगा दिये।

मन्त्री लोग—पाठकों के मन में यह प्रश्न उठ सकता है कि हमने यहाँ मन्त्रिमण्डल शब्द का प्रयोग न करके मन्त्री लोग क्यों कहा है। वास्तव में १९१६ के अधिनियम ने प्रान्तों में मन्त्रिमण्डल नहीं बनाया था, उसमें इतना ही कहा गया था कि हस्तान्तरित विषयों का प्रशासन चलाने के लिये गवर्नर मन्त्रियों की नियुक्ति करेगा। मन्त्री तब तक अपने पद पर रह सकते थे जब तक कि गवर्नर चाहे परन्तु अधिनियम ने यह व्यवस्था भी की कि मन्त्री का वेतन विधान परिषद द्वारा और स्वीकृत होता था, यदि किसी समय किसी मन्त्री में विधान परिषद अप्रसन्न होती तो वह उसको वेतन देने में मना कर सकती थी और इस प्रकार उस हटा सकती थी। मन्त्रियों की सामूहिक जिम्मेदारी नहीं होती थी तथा वे विधान सभा के सामने अलग-अलग उत्तरदायी होते थे। गवर्नर भी उनसे अलग-अलग मिलता और परामर्श लेता था, फिर भी मन्त्रियों की बैठकें होती थी और वे निर्णय करते थे। वैज्ञानिक भाषा में हम अधिनियम के अन्तर्गत किसी मन्त्रिमण्डल की कल्पना नहीं कर सकते।

सामान्यतया मन्त्रियों और कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों के बीच चर्चा और सम्मेलन की व्यवस्था की गई थी और यह आशा थी कि गवर्नर प्रान्तीय-कार्यपालिका

के इन दोनों अंगों के बीच निकट संबंध और समन्वय की स्थापना करेगा। मंत्रिमंडल में मुख्य मंत्री या प्रधान मंत्री के पद की व्यवस्था नहीं की गई थी।

विधान-परिषद के सदस्य ही मंत्री बन सकते थे। कोई व्यक्ति यदि विधान परिषद का सदस्य न हो तब भी गवर्नर उसे मंत्री बना सकता था परन्तु शर्त यह थी कि ऐसा व्यक्ति यदि छ मास के भीतर विधान सभा की सदस्यता प्राप्त नहीं कर लेता था तो उसे अपना पद छोड़ना होता था। यह परम्परा ससदात्मक पद्धति की नकल थी परन्तु व्यवहार में इसका कोई महत्व नहीं था।

मंत्री लोग अपने-अपने विभाग से सम्बन्धित कामों के लिये विधान सभा के सामने उत्तरदायी होते थे अर्थात् विधान सभा के सदस्य उनसे प्रश्न पूछते थे और उन्हें उन प्रश्नों का उत्तर देना होता था। विधान-सभा किसी भी मंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर सकती थी। यह नियम भी ससदात्मक शासन की परम्पराओं से लिया गया था, परन्तु यह ध्यान रखना चाहिए कि मंत्री अपने विभाग के पूरे कर्तृ-धर्ता नहीं थे, उन्हें गवर्नर और उसकी कार्यकारिणी परिषद के आधीन काम करना था, अतः उनकी शक्तियाँ बहुत सीमित और कम थी।

प्रांतीय विधान परिषदें— १९१९ के अधिनियम का सबसे महत्वपूर्ण अंश प्रांतीय विधान परिषदों से सम्बन्धित था। इस समय तक प्रांतीय विधान परिषदें केवल कार्यकारिणी परिषदों का विस्तार मात्र थी, इस अधिनियम ने उन्हें स्वतन्त्र आधार प्रदान किया। विधान परिषदों के सदस्यों की संख्या बढ़ा दी गई और यह निश्चय किया गया कि उनमें से कम से कम ७० प्रतिशत सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष पद्धति से चुने जायेंगे। यह एक बड़ी बात थी, भारतीय प्रांतीय शासन में पहली बार जनता द्वारा निर्वाचित विधान-परिषद की स्थापना की गई थी।

अधिनियम के अन्तर्गत मद्रास की विधान परिषद में १२७ सदस्य, बम्बई में १११, बंगाल में १३६, उत्तरप्रदेश में १२३, पंजाब में ६३, बिहार उड़ीसा में १०३, मध्यप्रान्त में ७० और आसाम में ५० सदस्यों की संख्या निश्चित की गई थी। कुल सदस्यों के २० प्रतिशत से अधिक सरकारी कर्मचारी नहीं हो सकते थे। प्रांतीय कार्यकारिणी परिषद के सदस्य भी विधान-परिषद के पदेन सदस्य होते थे। कुछ सदस्यों को गवर्नर नामजद कर सकता था इनमें विशेषकर उन वर्गों के लोग होते थे जिनकी जनसंख्या बहुत कम होती थी और जो चुनाव द्वारा विधान-परिषद की सदस्यता प्राप्त नहीं कर पाते थे, जैसे ऐंग्लोइण्डियन, भारतीय ईसाई तथा यूरोपियन लोग।

प्रतिनिधियों के निर्वाचन के लिए साम्प्रदायिक चुनाव की नीति ही अपनाई गई, अर्थात् हिन्दू, हिन्दुओं को और मुसलमान, मुसलमानों को वोट देते थे, इस पद्धति के दोषों का उल्लेख हम पीछे कर चुके हैं, इसने अन्ततोगत्वा भारत को दो टुकड़ों में बांटने की भूमिका तैयार की और भारत के दो टुकड़े हुए।

विधान परिषद के सदस्यों ने चुनाव में वोट देने की शक्ति केवल उन लोगों

को ही दी गई थी जो या तो उच्च शिक्षा प्राप्त थे या जिनके पास निश्चित मात्रा में सम्पत्ति होती थी। भारत के वयस्क लोग के केवल दस प्रतिशत इस को ही मत देने का यह अधिकार मिला था जो भारत के कुल आबादी के ३ प्रतिशत में भी कम थे। इस प्रकार यह बात बहुत स्पष्ट है कि इन विधान-परिषदों को हम जनता की आकांक्षाओं की प्रतिनिधि नहीं मान सकते इसमें जनता का वह भ्रम ही जा पाता था जो पैसे वाला था और जो ग्राम लोग पर ब्रिटिश सरकार के हिमायती होते थे, इसका भ्रम यह नहीं कि उनमें अच्छे लोग गण ही नहीं ब गये अवश्य परन्तु बहुत कम संख्या में। मतदाता की आयु २१ वर्ष होने पर आवश्यक मानी गई थी और चुनाव के लिये उन्हें होने वाले उम्मीदवारों की आयु कम ग कम २५ वर्ष। ये लोग ब्रिटिश भारत की प्रजा होते थे और इनका नाम अपने क्षेत्र की मतदाता सूची में होना आवश्यक था।

विधान परिषद का कार्यकाल ३ वर्ष निर्धारित किया गया था परन्तु गवर्नर को यह शक्ति दे दी गई थी कि वह उस समय के पहले भी विधान-परिषद को भंग कर सकता था। वह विधेय परिस्थिति पैदा हो जाने पर उसकी अवधि एक वर्ष के लिये बढ़ा भी सकता था। विधान परिषद के भंग हो जाने पर गवर्नर विघटन (भंग किये जाने) के छ मास के भीतर ही नये चुनाव कराके नई विधान परिषद की बैठक बुलाये यह आवश्यक था यदि गवर्नर आवश्यक समझता तो भारत मन्त्री की स्वीकृति लेकर छ मास के स्थान पर ९ मास का समय इस काम में लगा सकता था। विधान-परिषद की बैठकें बुलाने और उसके मसौ को समाप्त या स्थगित करने का काम गवर्नर स्वयं करता था। अधिनियम ने लोकतंत्रीय सिद्धान्त के अनुसार यह निश्चय किया कि आगे से गवर्नर विधान-परिषद का अध्यक्ष नहीं होगा और पहले चार वर्ष तक तो विधान परिषद का अध्यक्ष गवर्नर द्वारा मनोनीत होगा परन्तु उसके बाद परिषद स्वयं अपने अध्यक्ष का निर्वाचन करेगी। विधान परिषद अपने अध्यक्ष को हर स्थिति में गवर्नर की अनुमति लेकर हटा सकती थी। अध्यक्ष को सामान्य दशाओं में मत देने का अधिकार नहीं था, वह केवल उस स्थिति में निर्णायक मत दे सकता था जबकि विधान-परिषद में किसी विषय पर पक्ष और विपक्ष के मतों की संख्या बराबर हो जाये।

विधान-परिषद प्रान्त के सभी विषयों पर कानून बना सकती थी परन्तु उसके ऊपर गवर्नर का पूरा नियन्त्रण था, जिसका उल्लेख पीछे किया जा चुका है। कुछ विषय ऐसे थे जिन पर विचार करने से पहले उसे गवर्नर जनरल की अनुमति लेनी होती थी। प्रति वर्ष प्रान्त के लिये आय और व्यय का व्योम अर्थात् बजट इसके सामने पेश किया जाता था—विधान परिषदों को कुछ मामलों में कर लगाने की शक्ति दी गई थी। कोई भी ऐसा प्रस्ताव जिसमें कोई व्यय सुझाया गया हो, बिना गवर्नर की अनुमति के विधान परिषद के सामने पेश नहीं किया जा सकता था। उसे यह अधिकार था कि वह सरकार की ओर से रखे गये व्यय के प्रस्तावों को, जिन्हें

अनुदानों की मांग कहा जाता था स्वीकार या अस्वीकार कर सके। परन्तु अधिनियम ने गवर्नर को यह शक्ति दे दी थी कि वह विशेषकर परक्षित विषयों के बारे में की गई धन की मांगों को विधान परिषद द्वारा कम या अस्वीकृत कर दिया जाने पर अपनी ओर से स्वीकृत (Restore) कर दे। बजट में कुछ मर्दे इस प्रकार की होती थी जिन पर विधान परिषद न बहस कर सकती थी और न उनके बारे में उसे मत देने का अधिकार था। बजट के मामले में सारी प्रक्रिया ब्रिटिश संसद की नकल पर आधारित की गई थी परन्तु सबसे बड़ा अन्तर यही था कि ब्रिटिश संसद ब्रिटेन से बजट के मामले में निर्णय करने वाली अन्तिम मत्ता थी जबकि भारत में उसका नाटक किया जा रहा था, यह ही बहुत समझा गया था कि भारत के लोगों को अपने बजट पर चर्चा करने और मत देने का अधिकार दे दिया जाय।

द्वैध शासन की असफलता

इस अधिनियम के अन्तर्गत जिस द्वैध शासन की स्थापना की गई थी वह हर प्रकार से असफल रहा। द्वैध शासन वास्तव में एक असम्भव पद्धति को व्यावहारिक रूप देने की चेष्टा के समान था। प्रांतों के शासन को दो पृथक् भागों में विभाजित कर दिया गया था। राजनीति विज्ञान के विद्यार्थी यह भली प्रकार जानते हैं कि शासन के विषयों को दो पृथक् भागों में बाटना सर्वथा असम्भव है। प्रांतों में विषयों का जो यह विभाजन हुआ था वह वास्तव में बहुत मुकामीपूर्ण था। महत्वपूर्ण विभाग मन्त्रियों को दिये ही नहीं गये थे और दूसरे विभागों को भी इस प्रकार विभाजित किया गया था कि मन्त्रियों को अपने काम में किसी प्रकार की स्वतन्त्रता न रहे। यह विभाजन बहुत अर्थशास्त्रिक था। विकास विभाग हस्तांतरित शक्ति के रूप में एक मन्त्री को दिया गया तो वन विभाग मरक्षित विषय बनाकर कार्यकारिणी परिषद को दे दिया गया इसी प्रकार उद्योग विभाग मन्त्री को सौंपा गया परन्तु कारखानों का नियंत्रण इत्यादि मरक्षित विभाग बना दिया गया, और कृषि विभाग मन्त्री को दिया गया परन्तु सिंचाई को मरक्षित विषय मानकर उसे नहीं दिया गया। यह एक विचित्र प्रकार का संविधान था जो किसी भी शास्त्रीय सिद्धान्त या अनुभव पर आधारित नहीं था।

ब्रिटिश विधान शास्त्री भारत के साथ प्रयोग कर रहे थे वे शायद यह देखना चाहते थे कि भारत के लोग उत्तरदायी शासन चला सकते हैं या नहीं परन्तु उन्होंने उस प्रयोग के लिए अनुकूल और विश्वासपूर्ण परिस्थितियों और वातावरण का निर्माण नहीं किया।

विधान सभा के भीतर राजनीतिक दलों का सक्रिय संगठन न होना भी उसकी कमजोरी का कारण बना। सरकारी सदस्यों में नामजद सदस्यों के अलावा वे निर्वाचित सदस्य भी होते थे जो जमींदार आदि थे और सरकार के विश्वासपात्र होते थे। ये सब मिलकर गवर्नर की शक्ति में वृद्धि करते थे और उत्तरदायी सरकार के सत्त्वों के

विकास में बाधा डालते थे। विधान परिषद के भीतर कार्यकारिणी परिषद का बरिष्ठ-सदस्य सदन के नेता का काम करता था इससे सरकारी सदस्यों की स्थिति और भी ज्यादा दब बन जाती थी। प्रांतीय सरकार का उत्तरदायी अंग इसलिये भी कमजोर था क्योंकि मंत्री लोग बिसरे हुए थे और उन्हें संगठित करने वाला कोई मुख्य मंत्री या प्रधान मंत्री नहीं था।

प्रांतीय कोष को किस प्रकार व्यय किया जायगा, इसकी योजना कार्यकारिणी-परिषद बनानी थी और उसमें सबसे पहला सरक्षित विषयों के लिये धन निकाल दिया जाता था। दोष राशि हस्तांतरित विषयों के हिस्से में प्राप्ति थी जो बहुत अपर्याप्त होती थी। मंत्री लोग नय करों का प्रस्ताव लाते हुए खबरते थे क्योंकि उससे विधान परिषद के नाराज होने की सम्भावना रहती थी, फिर यह भी आवश्यक नहीं था कि इस प्रकार धन की अतिरिक्त व्यवस्था हो जाने पर नय करों से प्राप्त होने वाला धन हस्तांतरित विषयों के लिये ही सुरक्षित रखा जा सकेगा। इसका परिणाम यह होता था कि हस्तांतरित विषय सौतेली सन्तान की तरह प्रांतीय शासन में पलते रहे और ईंधन शासन की यह अर्बजानिक योजना अमफल होती रही।

इस प्रसंग में एक सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि हस्तांतरित विषयों में प्रांतीय सरकारी कर्मचारियों का नियन्त्रण सम्मिलित नहीं किया गया था। यह नियन्त्रण सरक्षित विषय बना दिया गया था। इसका परिणाम यह हुआ कि ब्रिटिश नौकरशाही जो एक दीर्घ काल में मनमाने ढंग से शासन चलाने की अभ्यस्त हो गई थी और जो समार की किमी भी नौकरशाही से अधिक शक्तियों का प्रयोग कर रही थी, यह पसन्द नहीं करती थी कि भारत में जनता के लोग शासन में भाग लें, उसे यह हर्षित भी पसन्द नहीं था कि वे उन पर हुकम चलायें तथा इस प्रकार उनकी अपनी शक्तियाँ कम हो जायें। अतः उन्होंने मंत्रियों के साथ तनिक भी सहयोग नहीं किया। उत्तरप्रदेश के एक सत्वालीन मंत्री और प्रसिद्ध नेता श्री सी० वाई० चिन्तामणि ने १९१६ के अधिनियम की सफलता के कारणों में एक प्रमुख कारण यह भी माना है कि प्रांतीय लोक सेवाओं में मंत्रियों का साथ नहीं दिया। सरकारी नौकरशाही जानती थी कि मंत्री लोग उसका कुछ भी नहीं बिगाड़ सकते थे, उनके सिर पर गवर्नर और कार्यकारिणी परिषद का बरद हस्त था। गवर्नर यह जानते थे कि अंग्रेज भारत पर इसी नौकरशाही की मदद से शासन कर रहे थे अतः वे हमेशा उसको प्रसन्न रखने की चेष्टा करते रहे।

उधर देश में कांग्रेस अधिनियम का विरोध कर रही थी, वह सरकार के विरुद्ध असहयोग आंदोलन चला रही थी तथा जनता आमतौर पर मंत्रियों व परिषदों को घृणा की दृष्टि से देखने लगी थी। उधर सरकार जहाँ आरम्भ में मंत्रियों का बहुत सम्मान कर रही थी, धीरे-धीरे उसका रुख उनके प्रति बदलने लगा और उसने उनकी परवाह करनी बन्द कर दी। वास्तव में यह नाटक बहुत दिनों तक चलने वाला था ही नहीं, जनता उसे समझ गई थी और सरकार भी यह जान गई थी कि उसके द्वारा

खड़ा किया गया ढाचा न तो प्रतिनिधि मूलक था और न वह भारत की राजनीतिक भाग को पूरा ही कर सकता था। धीरे-धीरे यह व्यवस्था अव्यवहारिक बनती चला गई और अंग्रेजी सरकार भी किसी नई व्यवस्था की खोज में लग गई, जो आगे जाकर १९३५ के भाग्य शासन अधिनियम के रूप में सामने आई।





अध्याय ८

भारत शासन अधिनियम—१९३५

“पराधीनता का नया कानून” ।

—जवाहरलाल नेहरू †

“मैं १९३५ के भारत शासन अधिनियम को भारत-विरोधी अधिनियम कह सकता हूँ। हमें ऐसा लगड़ा सघ प्रदान किया गया है जो अवांछनीय तत्वों से भरा हुआ है और प्रान्तों और राज्यों के बीच में भद्दा सतुलन पैदा करता है, तथा हमें उन शक्तियों से वंचित कर दिया गया है जो किसी भी सरकार के संचालन के लिये मूलभूत होती हैं।”

—सा० वाई० चिन्तामणि ‡

(१) १९३५ के संविधान के जन्म की कथा

१९१९ के अधिनियम ने भारत के शासन की अन्तिम जिम्मेदारी ब्रिटिश संसद को दी थी और उसमें कहा गया था कि ब्रिटिश संसद यह तय करेगी कि भारत को कब-कब और किस प्रकार उत्तरदायी शासन प्रदान किया जाये। इस अधिनियम ने भारत की जनता को सरकार की आलोचना करने के कुछ अवसर तो अवश्य दिये परन्तु उसने कोई वास्तविक सत्ता हमें नहीं दी। भारत में इस कारण इसके प्रति गहरा असन्तोष था। जैसा कि हम पिछले अध्याय में वर्णन कर चुके हैं, ईश शासन की निरन्तर अर्थ-ज्ञानिक योजना शत-प्रतिशत असफल रही थी और यह बात बेशक भारतीय लोग मत ही नहीं रखते। स्वयं ब्रिटिश सरकार भी अनुभव कर रही थी। सरकार का बोहरा स्वरूप बनाये रखने में उसे काफी वैचरनी और परेशानी हो रही थी। ईश्वर भारत की राष्ट्रीयता सघन और सक्रिय हो उठी थी तथा वह भारत में तुरन्त स्वराज्य की स्थापना के लिये प्रतिभावद्द हो रही थी। भारत स्वराज्य चाहता था, और अब वह इस स्वराज्य की भिक्षा ब्रिटिश सरकार से नहीं माग रहा था, वह उसका दावा राष्ट्र के जन्मसिद्ध अधिकार के रूप में कर रहा था। उसका यह दावा भी नहीं था कि हमने १९१९ के संविधान को सफलतापूर्वक चलाया है इसलिये हमें स्वशासन या होमरूल दिया जाये, वह तो अब स्वतन्त्रता का दावेदार बनकर राष्ट्रीय आत्मनिर्णय के सिद्धान्त

† फँजपुर कांग्रेस अधिवेशन के अध्यक्षीय भाषण में ।

‡ चिन्तामणि और मसानी, इण्डियाज कॉन्स्टीट्यूशन एट वर्क, पृष्ठ २०२

को लेकर खड़ा हो गया था। जैसा हम पीछे उल्लेख कर चुके हैं, कांग्रेस एक महान राष्ट्रीय शक्ति बन गई थी और महात्मा-गांधी के नेतृत्व में वह सरकार के प्रति असह-योग की नीति अपनाकर स्वराज्य कमा लेने पर तुनी हुई थी। यहाँ स्वराज्य का कमा लेना शब्द हमने जान बूझकर प्रयोग किया है। कांग्रेस की राजनीतिक भिन्नमतेपन की नीति भारत के तीन महान नेताओं-लाला लाजपत राय, श्री विपिन चन्द्र पाल व लोकमान्य बाल गंगाधर तिलक के नेतृत्व में टूट चुकी थी और वह गांधीजी के नेतृत्व में पुरुषार्थ और बलिदान के मार्ग से भारत की स्वतन्त्रता के लिए जुझ रही थी। लार्ड बर्कें हेड ने भारत की प्रतिभा को जो चुनौती दी थी उसका वर्णन हम कर चुके हैं और उस संदर्भ में यह भी उल्लेख कर दिया गया है कि श्री पंडित मोतीलालजी नेहरू के नेतृत्व में नेहरू कमेटी भारत के लिए नमूने का संविधान बना कर पेश कर चुकी थी। उससे ब्रिटिश शासक को राष्ट्रीय दृष्टिबोध प्राप्त हो चुका था।

इतना ही नहीं सितम्बर १९२१ में प्रथम केन्द्रीय विधान सभा ने जिसमें उदारवादी और नरमदलील लोगो का बहुमत था, एक प्रस्ताव पास करके भारत के संविधान पर पुनर्विचार करने की मांग की और १९२४ में जब स्वराज्य दल का बहुमत हुआ तो केन्द्रीय विधान सभा ने एक प्रस्ताव पास करके सरकार से मांग की कि भारतीयों और अंग्रेजों का एक गोलमेज सम्मेलन बुलाया जाय।

इसी समय सरकार ने १९१९ के अधिनियम के व्यावहारिक पक्ष की जांच करने के लिए सर अलेक्जेंडर मीडोमैन की अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की जिसमें कुछ भारतीय सदस्य भी थे। इस समिति की रिपोर्ट संवसम्पत्ति से नहीं पेश की जा सकी। भारतीय सदस्यों ने द्वंद्व शासन की योजना का बड़ा विरोध किया और सारी योजना को रद्द करके नये सिरे से संविधान बनाने की मांग की। सरकारी सदस्यों ने चालू व्यवस्था में कुछ सुधार सुझाए और सिफारिश की कि वह योजना लागू रखी जाय। जब यह रिपोर्ट केन्द्रीय विधान सभा के सामने पेश की गई तो उसने उस पर विचार करने से इन्कार कर दिया और उसके विपक्ष में यह संशोधन प्रस्ताव स्वीकृत कर दिया कि तुरन्त गोलमेज सम्मेलन बुलाया जाय। इस प्रकार मीडोमैन समिति का परिश्रम भी व्यर्थ हो गया।

१९१९ के संविधान में कहा गया था कि अधिनियम के पास होने के दस वर्ष पश्चात् एक वैधानिक आयोग की नियुक्ति की जाय जिसका काम यह होगा कि वह भारतीय शासन व्यवस्था की जांच करे, शिक्षा और उत्तरदायी संस्थाओं के विकास के बारे में पता लगाय तथा इस बारे में अपनी सिफारिश पेश करे कि भारत में उत्तरदायी शासन का विकास किया जाय अथवा संशोधन, या उसे और भी सीमित कर दिया जाय। इस आयोग की नियुक्ति १९३० में होनी चाहिये थी, परन्तु ब्रिटिश सरकार ने भारत में बढ़ते हुए असन्तोष को देखकर उसकी नियुक्ति की घोषणा नवम्बर १९२७ में ही कर दी। आयोग का अध्यक्ष सर जॉन साउमन को बनाया गया और दुर्भाग्यवश सरकार की मति ऐसी भ्रष्ट हुई कि उसने आयोग में एक भी भारतीय

सदस्य की नियुक्ति नहीं की। इसका मुख्य कारण यह था कि मुहीमन समिति ने भारतीय सदस्यों ने जो सरकार विरोधी रख अपनाया था उससे सरकार अप्रसन्न थी तथा उसने अपनी अप्रसन्नता प्रकट करने का यह मार्ग अपनाया जो स्वयं उसके लिये बहुत महंगा पड़ा। भारत में किस तरह साइमन कमीशन की नियुक्ति से राष्ट्रीय अपमान की भावना उमड़ी और किस तरह उसका विरोध देश में हुआ यह हम देख चुके हैं। साइमन कमीशन के घोर विरोध का कारण यह था कि भारत के लोग अपना सविधान अपने आप बनाने का अधिकार चाहते थे जब कि साइमन कमीशन में एक भी भारतीय सदस्य नहीं लिया गया था। यह भारतीय जन-मानस को बहुत बुरा लगा। १९३० में जब कमीशन की रिपोर्ट प्रकाशित हुई उस समय भारत में हर घोर से उसकी निन्दा की गई। यहां तक कि भारतीय उदारवादी और नम्रदलीय नेताओं ने भी उन्हें प्रस्वीकार कर दिया।

इसी बीच ब्रिटेन में मजदूर दलीय सरकार बनी और भारत में सविनय अवज्ञा आन्दोलन चला, उधर आन्दोलन के बीच में ही सरकार ने लन्दन में गोलमेज सम्मेलन बुलाया और उसमें राष्ट्रीय नेताओं ने भाग लेने से इन्कार कर दिया, आन्दोलन समाप्त हुआ, गांधी-इरविन सन्धि हुई और दूसरे गोलमेज सम्मेलन में गांधीजी लन्दन गए तथा यहां से रीत हाथ लीट आए, फिर आन्दोलन चला, साम्प्रदायिक नियम (बम्बूनल अवार्ड) लाया उसपर गांधीजी ने शमरण प्रदर्शन किया, समझौता हुआ। ये सब घटनाएँ इस काल में हुई और इनका प्रभाव भारतीय लोकमत तथा सरकारी नीतियों पर पड़ता रहा।

१९३२ के अन्त में लन्दन में फिर से गोलमेज सम्मेलन हुआ और उसकी सिफारिशों के आधार पर ब्रिटिश सरकार ने अपनी सिफारिशों के साथ एक इवेत पत्र प्रकाशित किया, उस पर संसद ने विचार किया तथा अन्त में अगस्त १९३५ में नया सविधान ब्रिटिश संसद ने बना कर तैयार कर दिया।

यहां हमने यह वर्णन करने की चेष्टा की है कि किन परिस्थितियों में १९३५ के अधिनियम का जन्म हुआ। इससे हम यह जानने में सहायता होगी कि इस पर कौन-कौन प्रभाव डाल कर रहे थे। यह नहीं कहा जा सकता कि इस अवधि में जितनी जाच हुई तथा जितने प्रस्ताव पास हुए, साथ ही देश में घटित का जो भीषण प्रदर्शन हुआ उस सब का इस पर कितना प्रभाव हुआ, परन्तु यह कहना ठीक होगा कि उन सबका सम्मिलित प्रभाव इस पर हुआ अवश्य।

(२) भारत की परिस्थिति

१९३५ का अधिनियम जिस समय भारत में आया उस समय इस देश की स्थिति क्या थी, यह जान लेना भी इस प्रसंग में हमारे लिए लाभदायक सिद्ध होगा। यहां हम प्रधान रूप से भारत के राजनीतिक मानचित्र, राष्ट्रीय और सरकारी दृष्टि कोणों की भिन्नता तथा साम्प्रदायिक अभिशाप का उल्लेख करेंगे।

भारत का राजनीतिक मानचित्र—अंग्रेजों के शासन-काल में भारत को

अलग भागों में बंट गया था। एक भाग वह था जिस पर सीधे ब्रिटिश सरकार का नियंत्रण था तथा जिसका सविधान लंदन में बनता था। दूसरा भाग वह था जो भारत के देशी राजाओं, महाराजाओं, नवाबों और निजामों के निरंकुश शासन में कराह रहा था। इन राजाओं पर ब्रिटिश सरकार आन्तरिक मामलों में कोई नियंत्रण नहीं करती थी, यद्यपि ब्रिटिश सम्राट इनके ऊपर वैधानिक दृष्टि से सर्वोपरि मल्ला (पैरामाउन्ट पावर) का स्वामी था तथापि वह तब तक हस्तक्षेप नहीं करता था जब तक कि ब्रिटिश हितों को कोई हानि पहुँचने की सम्भावना न हो। ब्रिटिश भारत में स्वराज के लिए जो आन्दोलन चल रहे थे उनका प्रभाव रियासती प्रजा पर भी पड़ रहा था। अंग्रेज भारत को चाहे जितने टुकड़ों में बाँटते परन्तु यह एक सत्य है कि भारत अपनी सस्कृति, धर्म, भाषा और राष्ट्रीयता की दृष्टि से एक अखंड राष्ट्र रहा है। यह नहीं हो सकता था कि देश के एक भाग में स्वाधीनता के लिये संघर्ष चलता रहे और शेष भाग उससे अछूता बना रहे। जहाँ एक ओर देश की स्वाधीनता का नारा ऊँचा हो रहा था वहाँ दूसरी ओर देश के एकीकरण की माँग भी उठ रही थी। साथ ही, देशी राज्यों में भी स्वतन्त्रता के संघर्ष के लक्षण प्रकट होने लगे थे। हम देखेंगे कि १९३५ के अधिनियम में देशी राज्यों को भारतीय संघ शासन में सम्मिलित करने के लिए प्रयास किया गया जो सफल नहीं हो सका।

दो भिन्न दृष्टिकोण—भारत की साविधानिक समस्या को हल करने वाले दो पक्ष थे, इनमें एक पक्ष वह था जो भारत की राष्ट्रीयता का प्रतिनिधि था और उसकी स्वराज्य की माँग का प्रवक्ता था और दूसरा पक्ष ब्रिटिश अधिकारी थे जो भारत में ब्रिटिश साम्राज्य को अनिवार्य और ईश्वरीय योजना (डिवाइन डिस्पेंसेशन) मानते थे। इन दोनों पक्षों के दो भिन्न दृष्टिकोण थे जो केवल भिन्न ही नहीं परस्पर विरोधी और विपरीत थे। भारत की उत्कट राष्ट्रीयता बेचनी से स्वराज्य की कामना कर रही थी। गांधीजी ने देश के भीतर एक ऐसा आध्यात्मिक और नैतिक स्वतन्त्रता की भावना पैदा कर दी थी कि देश क्षण भर के लिये भी विदेशी शासन को सहन नहीं चाहता था। दूसरी ओर सरकार स्वशासन के प्रश्न को लम्बो योजनाएँ बनाकर टालने के प्रयास कर रही थी, उसे भारत के मामले में कोई जल्दी नहीं थी, अपनी सैनिक और आर्थिक शक्ति के बल पर वह निश्चितता के साथ मन्दिर गति से चल रही थी। इस प्रकार दोनों पक्षों के बीच लड़ायों की समानता तनिक भी नहीं थी और वे समानान्तर हितों के लिये काम कर रहे थे, इस कारण भारत की साविधानिक समस्या मुलम्भ नहीं पा रही थी।

साम्प्रदायिक अभिशाप—पिछले अध्यायों में कई स्थानों पर हम यह बात स्पष्ट कर चुके हैं कि अंग्रेज जाति भारत में पूट जाओ और राज्य करो की नीति का अनुसरण कर रही थी। उसे इस बात से कोई प्रयोजन नहीं था कि उसकी यह नीति भारत के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक एवं सांस्कृतिक जीवन में कितना घातक विष फैला रही है, उसे इस बात की भी कोई परवाह नहीं थी कि वह इस

प्रकार मसार के एक महान देश के भविष्य के साथ अपने सखीपूर्ण स्वार्थों की पूर्ति के लिए भयानक खिलवाड़ कर रही है जिसके निय केवल भारत की ही नहीं, मसार भर की आने वाली पीढ़ियाँ उसे कभी क्षमा नहीं करेगी। उसे ता भारत में शासन करना था और इस सोने की चिट्ठियाँ को नुस्त कर अपना निर्माण करना था। अंग्रेज अपने इस लक्ष्य में सफल हुए। महात्मा गांधी और देश के सभी राष्ट्रवादी हिन्दू और मुस्लिम नेताओं के अथवा प्रयत्नों के बावजूद देश में सम्प्रदायवाद का जहर चढ़ता जा रहा था। हमारे पाठक भी भती भाँति जानते हैं कि यह बिप देश के विभाजन के बाद भी उतरा नहीं, और आखिर महात्मा गांधी को शक बनकर इस बिप को स्वयं पी जाना पड़ा तभी वह मिट सका।

स्वशासन की सम्भावना मात्र से देश के भीतर साम्प्रदायिक अविश्वास की लहर फैल जानी थी और विरोधकर मुसलमानों की ओर से संरक्षणों की माग आने लगती थी। सरकार ऐसे अवसरों का लाभ उठाना थी पुनिम की मदद में देने करा दिया जाते थे और जब देश की दो महान जातियाँ के दीवाने विदेशी शासक के प्रयोजनों की न समझ पाने के कारण आपस में एक दूसरे का रक्त सड़कों और गलियों में बहाते थे तो अंग्रेज अधिकारी प्रमत्त होने थे तथा भारत की इस कमजोरी के तिल का ताड़ बनाकर मसार और देश के सामने रखने थे और इस आधार पर देश को स्वशासन के अयोग्य बता कर देश की माग को ठुकराने थे। सरकार ऐसे लोगों को कनेजे से लगानी थी जो सरकार से रक्षा मागत थे और तुरन्त उन्हें संरक्षण तथा विशेष मुविधायें देने के लिए तैयार रहती थी क्योंकि वह जानती थी कि इसी प्रकार वह अपनी आवश्यकता अनुभव कराके भारत में बनी रह सकती थी। इस प्रसंग में साम्प्रदायिक निर्वाचनों का उल्लेख पिछले अध्यायों में कर चुके हैं, इसी नीति के परिणामस्वरूप साम्प्रदायिक निर्णय आया जिसका विरोध गांधीजी ने अपने प्राणों की बाजी लगाकर किया। इसका हल तो हुआ परन्तु उसने साविधानिक प्रश्न को और भी अधिक जटिल बना दिया, देश के भीतर जो जानि विशाल बहुसंख्या में थी, विधान मंडलों में उसे अल्पमत की स्थिति प्राप्त हो गई।

अंग्रेजों के समर्थक—यहाँ हम भारतीय राजनीति के एक दूसरे महत्वपूर्ण तत्व पर भी ध्यान देना होगा। अंग्रेजों ने अपने लम्बे शासन काल में इस देश के भीतर कई ऐसे वर्ग सृष्ट कर लिए थे जो अपनी जानीयता की दृष्टि से भारतीय थे परन्तु भारत में अंग्रेज के शासन के प्रति वे पूरी तरह वफादार थे और अपनी राजभक्ति के परिणामस्वरूप सरकारी कृपा के पात्र बने रहते थे। इन वर्गों को ब्रिटिश सरकार के आधार कहा जा सकता है। इन वर्गों में प्रधानतः ये लोग थे—

१—सरकारी नौकरशाही—इस वर्ग ने अंग्रेजों के शासन काल में बहुत अधिक सत्ता का उपभोग किया था, वह यह नहीं चाहता था कि उसकी यह सत्ता उसके हाथों से निकल जाये तथा उसके ऊपर एक भारतीय राजनीतिक नियन्त्रण की स्थापना हो। अतः यह वर्ग पूरी वफादारी के साथ अंग्रेजों का साथ देता था तथा जब कभी

देश में आन्दोलन चले यह देखा गया कि अंग्रेज प्रशासकों की अपेक्षा भारतीय सरकारी अधिकारी अधिक कठोरता के साथ आन्दोलन का दमन करने की चेष्टा करते थे।

२-जमींदार वर्ग—जमींदारी प्रथा का आरम्भ भारत में लार्ड विलियम बेंटिंक के जमाने में हुआ। यह लागू जानते थे कि जब तक अंग्रेजी सरकार इस दश में है तभी तक उनके हित सुरक्षित हों क्योंकि कांग्रेस तो यह घोषणा कर ही चुकी थी कि वह देश में से जमींदारी प्रथा को समाप्त करके जमीन किसान को देना चाहेगी। इस लिये यह मन मन और धन से ब्रिटिश सरकार का साथ देते थे।

३-निहित स्वार्थ—इनके अलावा देश में कुछ दूसरे निहित स्वार्थ भी थे जैसे साहूकार, भारतीय सेनाओं के निवृत्त कर्मचारी, राय साहब, रायबहादुर और साहब जैसी अनेकों उपाधि पाकर अपने को घम्य मानने वाले लोग। ये सब अपने छोटे छोटे स्वार्थों के लिये अंग्रेजी सरकार का समर्थन करते थे।

श्री जवाहरलाल नेहरू ने इस प्रकार के लोगों का उल्लेख 'डिस्कवरी ऑफ इण्डिया' में (१९४७, पृ० ३०६) यों किया है— ब्रिटिश सम्राट एक विदेशी शासक था और उसके पीछे विदेशी मना और धार्मिक सत्ता की शक्ति तथा देश के भीतर उसके द्वारा पैदा किये गये निहित स्वार्थ और पिछूत वर्ग के लोगों का समर्थन था।

इन परिस्थितियों में १९३५ का अधिनियम भारत में लागू करने की दिशा में कदम उठाया गया।

(३) १९३५ के विधान के प्रमुख लक्षण

ब्रिटिश सरकार जब कोई नया विधान भारत में लागू करती थी तो उसमें कोई विशेषता होने की शृंखला इस नहीं होती थी, उसका कारण यह है कि वह घुमा फिरा कर भारत के आत्म निर्णय के सिद्धान्त को अस्वीकार कर देता था तथा वह किसी भी परिस्थिति में भारतीय शासन के ऊपर से ब्रिटिश संसद के नियंत्रण को कम या डीला नहीं करना चाहती थी। दूसरी ओर भारत में बढ़ते हुए राष्ट्रीय उन्माह की भी वह पूरी तरह अपेक्षा नहीं कर सकती थी। परिणाम यह हुआ कि उसने भारत में एक ऐसी विधि और अस्वाभाविक बंधानिक-व्यवस्था की स्थापना की जिसमें लोकतंत्र की बात के नीचे साम्राज्यवादी का भेड़िया छिपा हुआ था। भारत के लोग इतनी समझ रखते थे और वे उसे पहचान कर उसके भुलावे में नहीं आते थे। परिणाम यह होता था कि सरकार की हर योजना हमारे देश में असफल हो रही थी। १९१६ का विधान बुरी तरह असफल हुआ और १९३५ के विधान की बलई भी सीधे ही खुल गई तथा लागू होने के तीन वर्षों के भीतर ही वह ढांचा भी लड़खड़ा कर गिर पड़ा।

१९३५ के अधिनियम को बहुत सोच विचार कर पास किया गया था और ब्रिटिश विधान शास्त्री उसे अपनी बंधानिक प्रतिभा की अनूठी रचना मानते थे।

उसकी विस्तृत समीक्षा से पहले यह अच्छा होगा कि हम उसकी बुनियादी रचना के आधारों की खोज कर लें। इस संदर्भ में कहा जा सकता है कि १९३५ के अधिनियम की प्रमुख विशेषताएँ निम्न प्रकार थी—

- १ विद्युद्गत ब्रिटिश मस्तिष्क की उपज
- २ भारत पर ब्रिटिश समद की प्रभुता का रक्षण,
- ३ सभ योजना
- ४ अनेक संरक्षणों व सीमाओं से घिरा हुआ प्रान्तीय स्वशासन,
- ५ संघीय न्यायालय की स्थापना।

यहाँ हम संक्षेप में इनमें से प्रत्येक का वर्णन करेंगे तथा यह देखने की चेष्टा करेंगे कि क्या वास्तव में यह संविधान जिसी भी धर्म में नान्तिकारी था और वह भारत को ब्रिटिश सगद द्वारा निर्धारित स्वशासन से लक्ष्य की दिशा में ले जाने वाला था।

१—विद्युद्गत ब्रिटिश मस्तिष्क की उपज—साइमन समीक्षण के बारे में हम लिख चुके हैं कि उसमें कोई भारतीय सदस्य नहीं था और यही प्रधान कारण था कि देश ने उसका विरोध किया क्योंकि देश के भीतर यह कामना पैदा हो चुकी थी कि भारत का संविधान भारत के जन प्रतिनिधि बनाये। इस प्रकार का एक प्रयास नेहरू समिति ने किया भी था और उसके परिणामस्वरूप नेहरू रिपोर्ट प्रकाशित की जा चुकी थी। परन्तु ब्रिटिश सरकार ने भारत की इस सहज आकांक्षा को आशिक तौर पर भी स्वीकार नहीं किया। यह तो निश्चित ही है कि पूरे तौर पर इस मांग को मान लेने का अर्थ होता भारत में अंग्रेजी शासन का अन्त। मसद ने गोलमेज सम्मेलनों के द्वारा भारतीय नेताओं का मत जतना चाहा परन्तु उससे नामला और उलझ गया। भारतीय नेता कभी इस बात के लिय तैयार नहीं हो सकते थे कि भारत की जनता को भारत के शासन में भाग लेने का कोई अवसर ही प्राप्त न होने पावे। ब्रिटिश सरकार ने जब यह देखा कि भारत के नेता किसी भी स्थिति में उसकी योजना का समर्थन करने की तैयार नहीं हैं तो उसने अकेले बैठकर भारत के लिय संविधान बना डाला और यही १९३५ का भारत शासन अधिनियम (Government of India Act) था। इस प्रकार यह पूर्णतया ब्रिटिश मस्तिष्क की उपज था और यही कारण था कि यह भारत की जनता को संतुष्ट नहीं कर सका तथा वह अपना स्वाधीनता संग्राम जारी रखने के लिय विवश रही।

२—भारत पर ब्रिटिश मसद की प्रभुता का रक्षण—इस अधिनियम ने यद्यपि भारत में सभ स्थापित करने और प्रान्तों में स्वशासन का सिद्धान्त लागू करने की घोषणा की परन्तु उसने भारतीय शासन पर ब्रिटिश समद के नियंत्रण को तनिक भी ढोला नहीं किया, उसने भारत पर ब्रिटेन की प्रभुता में तनिक भी कमी नहीं की। उसने भारतीय सरकार की संविधायी सत्ता (Constituent Authority) अर्थात् संविधान बनाने या उसमें सुधार-संशोधन करने की सत्ता ब्रिटिश समद में बनाये रखी

और भारत को उस बारे में कोई अधिकार नहीं दिया। अधिनियम ने भारत मन्त्री की शक्तियों में कोई महत्वपूर्ण कमी नहीं की तथा भारत के उच्च प्रशासकों की नियुक्ति की शक्ति उसके हाथ में पहले की ही भांति बनाये रखी। इस अधिनियम ने संसद के नियन्त्रण को और भी अधिक मजबूत बना दिया, क्योंकि गवर्नर जनरल और गवर्नरों को अधिनियम के अन्तर्गत जो आदेश पत्र (Instrument of Instructions) दिए जाते थे उनकी स्वीकृति संसद से ली जाती थी। क्योंकि इस अधिनियम के अन्तर्गत भारत-मन्त्री और उसके कार्यालय पर होने वाले व्यय की कुल राशि को स्वीकृत या अस्वीकृत करने का अधिकार संसद ने अपने हाथों में ले लिया था अतः स्वाभाविक तौर पर भारत के शासन पर उसका सक्रिय नियंत्रण बढ़ गया।

३-संघ योजना—अधिनियम में कहा गया था कि भारत के केन्द्रीय शासन के स्तर पर एक संघ की स्थापना की जायगी जिसमें ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत भारतीय प्रदेश और देशी राज्य सम्मिलित होंगे। देखने में ऐसा लगता था कि भारत का राजनीतिक एकीकरण करने के लिए यह व्यवस्था की गई है। परन्तु वास्तविकता यह नहीं थी, ब्रिटिश सरकार यह जानती थी कि केन्द्रीय सरकार में बनने वाले विधान मंडल में जो भारतीय-प्रतिनिधि जनता द्वारा चुन कर आ रहे हैं वे राष्ट्रीय विचार से प्रभावित हैं तथा यदि भारत को अपने पक्ष में बनाए रखना है तो किसी भी प्रकार केन्द्रीय सरकार में लोकतन्त्रीय और राष्ट्रीय तत्वों को कमजोर करके उसमें ऐसे प्रतिक्रियावादी और निरंकुश तत्वों को प्रवेश दिया जाय जो सदा ब्रिटिश हितों की रक्षा कर सकें तथा भारत की जनता के सांविधानिक सघर्ष को सफल होने से रोक सकें। इस योजना के द्वारा सरकार ब्रिटिश-भारत की प्रजा पर भी प्रतिक्रियावादी राजाओं का राज्य थोपना चाहती थी जो अभी तक उससे मुक्त रही थी। यह विचित्र योजना थी कि देशी रियासतों के जो प्रतिनिधि केन्द्रीय विधान मंडल और सरकार में बैठते वे राजाओं द्वारा मनोनीत होते तथा उनके चुनने में देशी रियासतों के नौ करोड़ लोगों की कोई अधिकार नहीं दिया गया था। सरकार जानती थी कि यदि रियासतों की जनता को अपने प्रतिनिधि चुनने का अधिकार दिया गया तो एक ओर तो राजा लोग नाराज हो जायेंगे और दूसरी ओर उसकी यह इच्छा अधूरी रह जायगी कि केन्द्रीय शासन में प्रगतिशील तत्वों की प्रेरणा प्रतिक्रियावादी सदस्य अधिक सबल बन कर रहें। इस बारे में श्री जवाहरलालजी ने लिखा है—“अधिनियम ने ब्रिटिश सरकार और राजाओं, जमींदारों तथा भारत के अन्य प्रतिक्रियावादीयों के बीच दोस्ती को मजबूत बना दिया, इसने पृथक निर्वाचनों में बढ़ोतरी कर दी और इस तरह भेदभाव की प्रवृत्ति को बढ़ावा दिया, इसने ब्रिटिश व्यापार, उद्योग, बैंकिंग और शिपिंग को पहले से ही दृढ़ स्थिति को और भी मजबूत बना दिया तथा उसने इस स्थिति में हस्तक्षेप के विरुद्ध वैधानिक प्रतिवन्ध लगा दिये।—इसने भारतीय वित्तीय व्यवस्था, सेना और विदेश सम्बन्धों पर पूरा नियंत्रण ब्रिटिश हाथों में बनाये रखा

तथा इसने बाइसराय को पहने की अपेक्षा और भी अधिक शक्तिशाली बना दिया ।†

संघीय योजना व अन्तर्गत देशी रियासतों के प्रतिनिधियों को केन्द्रीय विधान मंडल के दोनों सदनों में जनसंख्या के अनुपात में बहुत अधिक स्थान दिये गये थे । देशी राज्यों में सारे देश की चौथाई जनता रहती थी परन्तु रियासतों को राज्यपरिषद के २६० सदस्यों में से १०४ स्थान अर्थात् पाँच में से दो स्थान दिये गये , तथा संघीय विधानसभा में ३७५ में से १२५ अर्थात् एक तिहाई स्थान दिये गये । इतना ही नहीं सभ्य सरकार की आमदनी का ६० प्रतिशत अर्थात् ब्रिटिश प्रान्तों में प्राप्त होता था तथा शेष १० प्रतिशत देशी राज्यों से, परन्तु उस धन पर नियंत्रण करने के लिये देशी राज्यों को राज्यपरिषद में पाँच में से दो तथा संघ विधान सभा में एक तिहाई शक्ति प्रदान की गई थी । इससे यह बान मिट्ट हो जाती है कि सरकार केन्द्रीय विधान मंडल में निर्वाचित प्रतिनिधियों की मर्यादा को घटा देना चाहती थी तथा रियासती प्रतिनिधियों और अपने नामजद (Non-jointed) सदस्यों की महा-यता से अपना बहुमत बनाना चाहती थी । यह योजना गफल नहीं हो सकी तथा अधिनियम का यह अंग कभी लागू नहीं किया जा सका ।

४-अनेक सरक्षणों व सीमाओं से घिरा हुआ प्रान्तीय स्वशासन—१९१६ के भारत शासन अधिनियम ने प्रान्तों में द्वैध शासन (Dyarchy) की स्थापना की थी जिसमें सीमित मात्रा में उत्तरदायी शासन का एक प्रयोग किया गया था । नये विधान ने प्रान्तीय शासन में मरक्षित और हस्तांतरित विषयों के बीच का भेदभाव समाप्त कर दिया तथा प्रान्तीय शासन के सभी विषयों को जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथों में सौंपने की योजना बनाई । परन्तु सरकार की हर योजना में एक 'परन्तु' लगा हुआ था और वह 'परन्तु' था हमारी दामता का । ब्रिटिश सरकार यह सहन नहीं कर सकती थी कि भारत के लोग प्रान्तीय शासन में उत्तरदायी सरकार की स्थापना का अर्थ यह समझे कि भारत स्वतंत्र हो गया है और उस आत्म निर्णय का अधिकार प्राप्त हो गया है । ब्रिटिश हितों और ब्रिटिश संसद की प्रभुता की रक्षा करना अधिनियम का पहला काम था और उसके लिये उसने प्रान्तों के उत्तरदायी शासन को चारों ओर से सरक्षणों और सीमाओं से घेर दिया । एक ओर तो गवर्नर को स्वैच्छिक-सत्ता दे दी गई जिसके द्वारा वह प्रान्तीय विधानमंडल और मंत्रिमंडल के किसी भी निर्णय और काम को रद्द कर सकता था तथा उनके लिये काम करना असम्भव बना सकता था । दूसरी ओर प्रान्तीय सरकारों के लिये यह आवश्यक माना गया था कि वे केन्द्रीय सरकार के आदेशों का पालन करेंगी तथा वे इस प्रकार अपनी शक्ति का प्रयोग करेंगी जिससे कि केन्द्रीय सरकार के काम में बाधा न पड़े । इसके अलावा गवर्नर को प्रान्त में अनेक विशेष उत्तरदायित्व संहलाने गये थे और उसे यह सत्ता दी गई थी कि वह यह घोषणा करके कि प्रान्त में सांविधानिक शासन का चलना असम्भव हो

गया है प्रान्तीय शासन को स्वयं अपने हाथों में ले सकता है। इतना ही नहीं, केन्द्रीय सरकार के हाथ में प्रांतों को धन देने की महत्वपूर्ण शक्ति दी गई थी जिसके द्वारा केन्द्र प्रान्तीय सरकारों पर बहुत अधिक नियंत्रण कर सकता था तथा उनसे अपनी शर्तें मनवा सकता था।

'प्रान्तीय स्वशासन के सीमित क्षेत्र में सत्ता का हस्तांतरण बहुत अधिक दिखाई पड़ता था। निस्संदेह लोकप्रिय सरकार की स्थिति असाधारण थी, वाइसरॉय की शक्ति और एक निरंकुश केन्द्रीय सत्ता की ओर से तो प्रतिबन्ध थे ही प्रान्त का गवर्नर भी वाइसरॉय की तरह हस्तक्षेप कर सकता था निपेधाधिकार का प्रयोग कर सकता था, अपनी सत्ता के इस्तेमाल पर कानून बना सकता था तथा लोकप्रिय मन्त्रियों के प्रान्तीय विधान मंडलों के प्रत्यक्ष विरोध में प्रायः कुछ भी कर सकता था।'

५—संघीय न्यायालय की स्थापना—संघ शासन व्यवस्था में मधीय न्यायालय का होना अनिवार्य होता है जो संघ और राज्यों के बीच तथा आपस में राज्यों के बीच होने वाले संघर्षों का निपटारा कर सके तथा संविधान की विवादास्पद धाराओं की व्याख्या कर सके और नागरिका के मौलिक अधिकारों की रक्षा कर सके।

१९३५ के अधिनियम ने इस प्रकार के न्यायालय की स्थापना की, परन्तु वह न्यायालय देश में न्याय करने वाला सर्वोच्च न्यायालय नहीं था, उसके निर्णयों के विरुद्ध इंग्लैंड में बैठने वाली प्रिन्सी-पाल्जिसर के सामने अपील ली जा सकती थी। इसी प्रकार सांविधानिक व्याख्या के मामले में भी उसका निर्णय अन्तिम नहीं माना जाता था। जहां तक नागरिकों के अधिकारों की रक्षा का प्रश्न है वह तो उठता ही नहीं क्योंकि भारत के नागरिकों को इस अधिनियम में कोई मौलिक अधिकार दिए हैं नहीं थे। इस प्रकार यद्यपि इसे नाम संघीय न्यायालय दिया गया था तथापि इसे वैसी शक्ति नहीं दी गई, फिर जब संघ बना ही नहीं तब संघीय न्यायालय का कोई महत्व ही नहीं रहा, वह केवल एक बड़े न्यायालय जैसा रह गया।

प्रमुख लक्षण—१९३५ के अधिनियम की इन विशेषताओं के प्रतिरिक्त उसके कुछ और लक्षण भी गिनाए जा सकते हैं, इनमें हम पहले केन्द्रीय शासन द्वि-शासन या दोहरे शासन (Dyarchy) का उल्लेख कर सकते हैं। उसके बाद यह कहा जा सकता है कि इस अधिनियम में संविधान की प्रस्तावना में यद्यपि भारत के लिए किसी नये लक्ष्य की घोषणा नहीं की तथापि उसने १९१९ के अधिनियम की प्रस्तावना में इतना अवश्य सुधार कर दिया कि कमिश्नरशासन की स्थापना केवल ब्रिटिश भारत में ही नहीं दसों राज्यों में भी की जायगी। इसने पहली बार पूरे भारत को एक इकाई मानकर कानून बनाया यह अपने में एक बड़ी बात थी।

इस अधिनियम के द्वारा बर्मा को भारत से अलग कर दिया गया। बर्मा में कुछ समय से वहां के निवासियों, भारतवासियों और चीनी निवासियों के व्यापारिक

हिंदो के बीच संपर्क चल रहा था, अतः ब्रिटिश सरकार ने बर्मा के लोगों के मन में भारत और चीन के विरुद्ध भावनाएँ पैदा करने के लिये बर्मा को भारत से अलग किया। परन्तु जब बर्मा के लोगो ने देखा कि उन्हें स्वतन्त्रता नहीं दी गई तब वे अंग्रेजों के विरुद्ध हो गये।

इस अधिनियम के द्वारा बरार प्रदेश को निजाम के शासन में से निकाल कर मध्य प्रान्त के साथ मिला दिया गया तथा मध्यप्रान्त और बरार के लिये एक गवर्नर नियुक्त किया गया।

(४) नये विधान के अन्तर्गत गृह सरकार का स्वरूप

पिछले अध्याय में हम यह वर्णन कर चुके हैं कि भारत का शासन तीन केन्द्रों से चल रहा था। इन तीनों केन्द्रों में सब से अधिक शक्तिशाली केन्द्र को होम गवर्न-मेन्ट या गृह सरकार कहा जाता था। गृह सरकार का प्रधान कार्यालय ब्रिटेन में था क्योंकि वह शासन-देश था और भारत शासित, और इन दो देशों के बीच में केवल यह राजनीतिक भेद ही नहीं था बल्कि उनकी संस्कृति, उनकी नस्ल और उनकी जीवन-पद्धति में भी भेद था और वे भौगोलिक दृष्टि से एक दूसरे से बहुत दूर थे। महात्मा उस गृह सरकार का अध्ययन १९३५ के अधिनियम के सदर्भ में करेंगे तथा केवल उसमें नयी व्यवस्था के अनुसार होने वाले परिवर्तनों का ही उल्लेख करेंगे। गृह सरकार के तीन प्रधान अंग थे, भारत मन्त्री, भारत परिषद और भारत कार्यालय।

भारत मन्त्री—भारत मन्त्री ब्रिटिश संसद, वहाँ के मंत्रिमंडल और अंतरंग मंडल (Cabinet) का सदस्य होता था। इस नाते वह ब्रिटिश संसद के बहुसंख्यक दल का एक प्रमुख नेता होता था और वह अपने मंत्रिमंडल के साथ सामूहिक तौर पर संसद के सामने भारत के शासन के लिये उत्तरदायी होता था। जब हम भारत मंत्री की शक्तियों के घटने-बढ़ने की बात कहते हैं तो हम यह समझ लेना होगा कि जब तक भारत ब्रिटिश सरकार के आधीन था वह भारत मंत्री के पूरे नियन्त्रण में रहा। ब्रिटिश सरकार का अर्थ होता है संसद। संसद में बहुमत दल का शासन होता है जो अपने मंत्रिमंडल के द्वारा अपनी नीतियाँ तय करता है। भारत मंत्री मंत्रिमंडल का सदस्य होने कारण उसके लिये अन्तिम रूप से उत्तरदायी होता था और जो उत्तरदायी होता है वही सत्ताधारी भी होता है। यों नाम के लिये भारत की सरकार ब्रिटिश संसद के आधीन थी, परन्तु हम वास्तविकता को नहीं भुलाना चाहिये कि बेचारा ब्रिटिश संसद तो स्वयं ही वहाँ के मंत्रिमंडल के आधीन होता है या यों कहें कि वह उसके हाथ की ठपपुतली होता है।

१९३५ का अधिनियम अपनी धारा १४ और ५४ में यह स्पष्ट उल्लेख करता है कि जब कभी गवर्नर जनरल और प्रान्तों के गवर्नर स्वीच्छिक शक्तियों का प्रयोग करेंगे तो गवर्नर जनरल भारत मंत्री के नियंत्रण में रहेगा तथा उसको दी हुई हिदायतों का पालन करेगा और गवर्नर गवर्नर-जनरल के नियंत्रण में। वैसे यहाँ एक बात

बहुत महत्वपूर्ण है कि १९१६ के अधिनियम ने भारत मन्त्री को भारत सरकार पर नियंत्रण, निरीक्षण और निर्देशन (Superintendence, Control and Direction) की शक्ति दी थी परन्तु १९३५ के अधिनियम ने इन शक्तियों का कोई उल्लेख नहीं किया। इसके दो अर्थ हो सकते हैं—या तो यह कि भारत मन्त्री की ये शक्तियाँ ब्रिटिश परम्परा के अनुसार परिपाटियाँ अर्थात् अभिसमय (Conventions) बन चुकी थी और उनका बार-बार उल्लेख करने की आवश्यकता ही नहीं रही थी, या इसका दूसरा अर्थ यह भी हो सकता है कि नई परिस्थिति में जब कि भारत में एक सघ बनाया जा रहा था और प्रान्तों में उत्तरदायी शासन की स्थापना की जा रही थी, सरकार का इरादा भारत मन्त्री के नियंत्रण को ढीला करने का था। परन्तु वास्तव में जैसा हम पहले कह चुके हैं इस बारे में कोई नई काल्पनिक परिभाषा करने की गुंजाइश नहीं है क्योंकि भारत मन्त्री निश्चय ही सर्वोच्च सत्ता का वास्तविक प्रतीक था। शासन का कोई भी क्षेत्र ऐसा नहीं छोड़ा गया जिस पर भारत मन्त्री का नियंत्रण स्थापित न किया गया हो, चाहे वह सुरक्षा का मामला हो या विदेश सम्बन्धों का, इण्डिया सिविल सर्विस का या इण्डिया पुलिस सर्विस का, रिजर्व बैंक का हो या राष्ट्रीय रेलवे ऑथॉरिटी का। यह वास्तव में स्वयं भारत मन्त्री पर निर्भर करता था कि वह अपनी शक्ति का प्रयोग किस सीमा तक करना पसन्द करता है।

भारत परिषद (India Council) के स्थान पर परामर्शदाता—१९३५ का अधिनियम बनने तक भारत मन्त्री को सलाह देने के लिए भारत परिषद का संगठन चल रहा था। नया विधान ने इस परिषद को भंग कर दिया तथा उसके स्थान पर एक परामर्शदाता मंडल की स्थापना की। इन परामर्शदाताओं की नियुक्ति और पदमुक्ति करने का अधिकार भारत मन्त्री को दे दिया गया, वही उनको संख्या भी भारत में सघ बनने तक ८ से १२ तक के बीच और बाद में ३ से ६ के बीच निर्धारित कर सकता था। उनका कार्यकाल ५ वर्ष होता था और वे एक बार से अधिक उस पद पर नियुक्त नहीं हो सकते थे। भारत मन्त्री अपनी इच्छा के अनुसार अपने परामर्शदाताओं का अलग-अलग या सामूहिक रूप से आमन्त्रित करके उनसे किसी विषय पर परामर्श कर सकता था। किसी विषय पर परामर्श लेने के लिये वह बाध्य नहीं था, वह उस बात के लिये भी बाध्य नहीं था कि परामर्शदाताओं के किसी परामर्श को उसे मानना ही पड़े। केवल भारत की उच्च सेवाओं के बारे में उसे परामर्शदाताओं के दृष्टिकोण को स्वीकार करना अनिवार्य था। इस प्रकार उसके परामर्शदाता किसी प्रकार भी उसके ऊपर बन्धनकारक नहीं थे। यह बहुत स्वाभाविक था क्योंकि भारत मन्त्री ब्रिटिश मन्त्रिमंडल का सदस्य होने के कारण संसद के सिवाय किसी दूसरे के नियंत्रण या बन्धन में नहीं रह सकता था।

भारत कार्यालय—भारत-मन्त्री के कार्यालय को भारत कार्यालय कहा जाता था। इसमें भारत मन्त्री और उसके बहुत से क्लर्कों के अतिरिक्त दो प्रमुख सहायक

होते थे जिन्हें ग्रन्डर सेक्रेटरी कहा जाता था। इनमें से एक संसदीय ग्रन्डर सेक्रेटरी और दूसरा स्थायी-ग्रन्डर सेक्रेटरी होता था। संसदीय-सचिव संसद का सदस्य होता था और मन्त्रिमंडल के साथ पद ग्रहण करता और छोड़ता था। स्थायी-सचिव ब्रिटेन की स्थायी सेवा का सदस्य होता था तथा वह भारत कार्यालय में विशेषज्ञ माना जाता था।

भारत कार्यालय का खर्चा—१९१९ के अधिनियम से पहले भारत-मन्त्री, उसकी परिषद और उसके कार्यालय का पूरा वेतन और खर्चा भारत को देना पड़ता था, १९१९ के अधिनियम ने इस स्थिति को थोड़ा बदला और उस व्यय में से केवल बीस लाख रुपये ब्रिटिश सरकार देने लगी, शेष राशि भारत को देनी होती थी। १९३५ के अधिनियम ने इस स्थिति में एक और नाम मान का परिवर्तन किया। उसकी धारा २५० में कहा गया कि भारत मन्त्री और उसके कार्यालय पर होने वाला व्यय संसद देगी, परन्तु उसके साथ ही अगली धारा में यह कहा गया कि भारत-मन्त्री जब भारतीय सच की धोर से काम करेंगे तो उनके सारे खर्चे भारत सरकार को देने होंगे। यह एक विचित्र कृत्तनीति थी। इस समय तक भारत को दो लाख रुपया प्रति-वर्ष की सहायता ब्रिटिश संसद दे रही थी और इस अधिनियम के अनुसार भारत ब्रिटिश सरकार का भारत कार्यालय के व्यय में सहायता देने लगा। इससे केवल वैधानिक अन्तर हुआ, व्यवहार में कोई भी अन्तर नहीं आया। भारत को भारत मन्त्री और उसके कार्यालय का व्यय अब भी देना ही पड़ता था और उस राशि में इसके बाद कोई भी अन्तर नहीं आया। बात बिल्कुल साफ थी कि भारत मन्त्री और उसका कार्यालय जो भी कार्य करते थे वह भारत से सम्बन्धित होता ही था अतः उस पर भारत को व्यय करना पड़ता था।

भारत का हाई कमिश्नर—भारत सरकार की ओर से ब्रिटेन में रहने वाले उसके हाई कमिश्नर (उच्चायुक्त) के बारे में १९३५ के विधान ने यह परिवर्तन किया कि अधिनियम की धारा ३०२ के अन्तर्गत उसकी नियुक्ति का अधिकार अकेले गवर्नर-जनरल को ही दे दिया गया और कहा गया कि इस मामले में वह अपना विवेक प्रयोग कर सकता था। उसके कामों की सूची, वेतन, काम की शर्तें और दशादि सब कुछ गवर्नर-जनरल द्वारा तय की जायेगी, यह भी कहा गया। अब उस बारे में गवर्नर-जनरल की परिषद को कोई अधिकार नहीं दिया गया।

इस परिवर्तन का बहुत राजनीतिक महत्व है। ब्रिटिश सरकार यह जानती थी कि धीरे-धीरे भारत में उत्तरदायी शासन की स्थापना हो रही है और स्वयं १९३५ के विधान में मध्य की स्थापना व केन्द्रीय सरकार में उत्तरदायी सरकार की व्यवस्था की गई थी, ऐसी स्थिति में यदि हाई कमिश्नर की नियुक्ति में गवर्नर-जनरल के साथ उत्तरदायी भारतीय-मन्त्रियों को भी सम्मिलित कर लिया जाता तो उस पर भारत-मन्त्री का नियन्त्रण होने के बजाय वह भारत मन्त्री के बराबर का अधिकारी हो जाता इतना ही नहीं, भारत सरकार का प्रतिनिधि होने के कारण वह एक राजदूत की हैसि-

यत का अधिकारी हो जाता जैसे कि स्वायत्तता के बाद ये होता है। उससे भारत मन्त्री के पद की प्रतिष्ठा कम हो जाती, इसी बात को ध्यान में रखा गया और यह व्यवस्था की गई कि उसकी नियुक्ति गवर्नर जनरल अकेले ही करे जिससे कि वह भारत मन्त्री के आधीन रह सके।

(५) भारत की केन्द्रीय सरकार

भारत की केन्द्रीय सरकार का अध्ययन करते समय हमें सब से पहले उसके सघातमक स्वरूप को देखना होगा, उसके पश्चात् उसके कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका अंगों का अध्ययन किया जा सकेगा।

संघातमक स्वरूप :—१८३५ के अधिनियम ने भारत में एक संघ की स्थापना करने की दृष्टि से व्यवस्था की। जैसा हम पीछे इस प्रसंग में बता चुके हैं, यह संघ किसी भी व्यावहारिक और सैद्धान्तिक दृष्टि से संघ की परिभाषा के अन्तर्गत नहीं आता। इसका निर्माण ब्रिटिश भारत के प्रान्तों और स्वेच्छा से सम्मिलित होने वाले देशी राज्यों से मिलकर होने को था। ब्रिटिश भारत में ११ प्रान्त थे। राज्यों के लिये यह अनिवार्य नहीं था कि वे संघ में शामिल हों। यह उनकी इच्छा पर छोड़ा गया था। विधान में यह भी कहा गया कि यदि देशी राज्यों की कुल जनसंख्या की आधी के शासक (राजा, महाराजा) भी संघ में सम्मिलित होने को तैयार हुए तो संघ की स्थापना कर दी जायेगी। न यह शर्त कभी पूरी हुई और न स्वतन्त्रता से पहले सघीय व्यवस्था की स्थापना की ही जा सकी।

संघ के बारे में सब से अधिक विचित्र बात यह थी कि उसमें सम्मिलित होने वाली इकाइयाँ एक दूसरे से सर्वथा भिन्न प्रकार की थीं। प्रान्तों में स्वशासन की स्थापना की जा रही थी परन्तु देशी राज्यों में मध्य यगी निरकृषा एकतंत्र चल रहा था और उनमें प्रजा का मुह बन्द कर दिया गया था। प्रान्तों के जो प्रतिनिधिसंघीय-विधान सभा में जाते उनका निर्वाचन प्रान्तों की जनता को करना था परन्तु राज्यों के प्रतिनिधियों के निर्वाचन में वहाँ की जनता को कोई अधिकार नहीं दिया गया, वे राजाओं द्वारा मनोनीत किये जाते थे। इतना ही नहीं, जहाँ तक प्रान्तों का सम्बन्ध था वे संघ सूची और समवर्ती सूची के विषयों में संघ के आधीन थे, परन्तु राज्यों की स्थिति इससे भिन्न थी, वे केवल उन मामलों में संघ के आधीन होते जो उनके समझौता पत्र (Instrument of Accession) में लिखे होते। ये विषय हरेक देशी राज्य के लिये अलग-अलग हो सकते थे। सघीय विधान-मंडल यदि राज्यों के बारे में कोई सांविधानिक परिवर्तन करना चाहती तो राज्यों के प्रतिनिधि इस प्रकार के विधेयकों पर निषेधाधिकार (Veto) का प्रयोग कर सकते थे। यह उल्लेख हम कर ही चुके हैं कि राज्यों को संघ-विधान मंडल में प्रान्तों की अपेक्षा अधिक सीटें (Seats) दिये गये थे। प्रो० ए० बी० कीय ने इस विषय में बहुत स्पष्ट भाषा में लिखा है कि "सघीय योजना के बारे में सतोंप होना बहुत कठिन है। जिन इकाइयों से यह बना है

वे परस्पर इतनी भिन्न हैं कि उन्हें आसानी से इकट्ठा नहीं किया जा सकता, और यह तो बहुत स्पष्ट ही है कि ब्रिटिश सरकार की ओर से योजना का पक्ष इसलिये लिया जा रहा है जिससे कि ब्रिटिश-भारत द्वारा जुटाये गये खननकाजनतन्त्रात्मक तत्वों का सामना करने के लिये शुद्ध रुढ़िवादी तत्वों को खड़ा किया जा सके। ' ' भारत में फैली हुई इस धारणा को गलत कहना कठिन है कि भारत में सभ की स्थापना के पीछे यह उद्देश्य है कि ब्रिटिश-भारत की केन्द्रीय सरकार में उत्तरदायी शासन की स्थापना के प्रश्न को टाला जा सके। इसके अतिरिक्त सुरक्षा व विदेशी मामलों की सघीय नियंत्रण से अनिवार्यतः भ्रष्ट रचना तथा कथित उत्तरदायित्व की योजना को प्रयत्नहीन बना देते हैं।' (A Constitutional History of India)

• इस सब के बावजूद देखने में १९३५ का विधान सभात्मक लगता था, वह लिखित था, उसमें संघ सरकार और प्रान्तों के बीच शक्तियों का विभाजन तीन सूचियों—संघ सूची, प्रान्तीय सूची तथा समवर्ती सूची में किया गया था एवं संघीय न्यायालय की स्थापना की गई थी। यहाँ यह दोहराने की आवश्यकता नहीं है कि इसमें संघात्मक संविधान के अनेक तत्व उपस्थित नहीं थे।

शक्तियों का विभाजन—तीन सूचियाँ—अधिनियम ने राज्य की शक्तियों को तीन सूचियों में बाटा था, संघ-सूची में ५६ विषय रखे गये थे, जिनमें कुछ इस प्रकार हैं—सुरक्षा, विदेश सम्बन्ध, यातायात व संचार परिवहन, विदेशों के साथ व अन्तर्प्रान्तीय व्यापार, मुद्रा, टैक्स आदि। संघीय करों (Federal Taxes) में प्रमुखतः टैक कर, नमक कर आबकारी, घास कर, स्टाम्प ड्यूटी आदि थे।

प्रान्तीय सूची में ५४ विषय रखे गये जिसमें शान्ति-सुव्यवस्था, न्यायालय, पुलिस, जेल, निर्वाचन, सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्थानीय सरकार, शिक्षा, सिंचाई, खेती, भूमि, वन, बेकारी आदि थे। प्रान्तों को भू-राजस्व, प्रान्तीय आबकारी, मनोरंजन कर आदि आनदनी के स्रोत दिये गये।

समवर्ती सूची में ३६ विषय रखे गये थे जिनमें दण्ड-कानून और व्यवहार-कानून, समाचार पत्र, पुस्तकें, प्रेस, कारखाने, धर्म कल्याण, बिजली, ट्रेड युनियन आदि थे।

अवशिष्ट विषयों के बारे में कहा गया था कि गवर्नर अपने विवेक से जो अवशिष्ट शक्ति जिस सरकार को देना चाहेगा दे सकेगा। तीनों सूचियों में शक्तियों का काफी भारीबी के साथ विभाजन किया गया था और कोसिस यह की गई थी कि अवशिष्ट शक्तियाँ कम से कम हों।

शक्ति विभाजन के बारे में सब से अधिक महत्वपूर्ण बात यह थी कि यदि दो या दो से अधिक प्रान्तों की विधान सभाएँ सभ ससद से यह प्रार्थना करती कि वह किसी प्रान्तीय सूची के किसी विषय पर विधि निर्माण करे तो वह सब प्रान्तों के लिये उन विषयों पर कानून बना सकती थी। संविधान का संशोधन करने की शक्ति भारत से हजारों मील दूर ब्रिटिश संसद को दी गई थी। अधिक दृष्टि से—संघीय सरकार

को काफी सुदृढ़ बनाने की चेष्टा की गई थी।

संघीय कार्यपालिका—संघीय कार्यपालिका के क्षेत्र में नए विधान ने द्वैध शासन की योजना लागू की थी। यह योजना लगभग वंसी ही थी जैसी कि १९१९ के अधिनियम ने प्रान्तों में लागू की थी। संघीय सरकार की कार्यपालिका सत्ता को दो भागों में बांट दिया गया था—संरक्षित (Reserved) और हस्तांतरित (Transferred)। संरक्षित विषयों में गवर्नर जनरल अपने वित्त और सुरक्षा संबंधी परामर्शदाताओं सहित शक्ति का प्रयोग करता था तथा हस्तांतरित विषयों में मंत्रिपरिषद् की सहायता से।

संरक्षित विषयों में गवर्नर जनरल की शक्तियाँ वास्तविक थी परन्तु हस्तांतरित मामलों में उससे यह अपेक्षा की गई थी कि वह सांविधानिक अध्यक्ष की तरह काम करेगा। इसके बावजूद भी उसे इतनी शक्ति दी गई कि वह दोनों क्षेत्रों में ही सर्वमत्ताधारी शासक बन गया। गवर्नर जनरल देशी राज्यों के मामलों में ब्रिटिश सम्राट का प्रतिनिधि था और उस नाते वह वाइसराय कहलाया, इस हैसियत में वह राज्यों के ऊपर सर्वोपरि सत्ता (Paramount Power) का प्रयोग करता था। गवर्नर जनरल को वास्तविक शक्तियाँ प्रदान करने के लिए १९३५ के विधान ने उसे अनेक विशेष उत्तरदायित्व (Special Responsibilities) सौंप दिए थे तथा उन दायित्वों की पूर्ति के लिए विशेष शक्तियाँ प्रदान कर दी थी। इन विशेष-उत्तरदायित्वों में कुछ प्रमुख इस प्रकार हैं—

- (१) भारत या उसके किसी भाग की शान्ति या व्यवस्था के लिये किसी गम्भीर संकट को दूर करना।
- (२) संघ सरकार की आर्थिक स्थिरता और साख की रक्षा करना।
- (३) अल्पमह्यकों के वाजिब हितों की रक्षा करना।
- (४) सौहार्द सेवाओं के वर्तमान या पुराने सदस्यों अथवा उनके आश्रितों के अधिकारों और वाजिब हितों की रक्षा करना।
- (५) भारत के साथ व्यापार करने वाले ब्रिटिश प्रजाजनो या कम्पनियों के विरुद्ध व्यापारिक या वित्तीय भेदभाव को रोकना।
- (६) भारत में ब्रिटिश वस्तुओं के निर्यात के विरुद्ध भेदभाव की नीति को रोकना।
- (७) राज्यों और राजाओं के अधिकारों की रक्षा करना।
- (८) इस अधिनियम के अन्तर्गत जो काम गवर्नर जनरल को सौंपे गए हैं उनकी पूरा करने के रास्ते में यदि किसी प्रकार अड़चन पैदा हो तो उसे दूर करना।

यह वही दिलचस्प बात है कि अधिनियम की लगभग ९४ धारारों में गवर्नर जनरल को विशेषाधिकार प्रदान करती थी। वह अपने मन्त्रियों को नियुक्त और पद-ह्युत करता था, विधान मंडल के विधेयकों को स्वीकृत, संशोधित या रद्द कर सकता

था, विधान मंडल द्वारा अस्वीकृत विधेयको को कानून बना सकता था, किसी विषय पर विधान मंडल को चर्चाओं रोक सकता था, अध्यादेश जारी कर सकता था, प्रांतीय गवर्नरों को अध्यादेश जारी करने के लिये आदेश दे सकता था, प्रांतीय विधेयको को रद्द कर सकता था, पुलिस के लिये नियम बना सकता था, सशस्त्र सेनाओं के प्रयोग पर नियंत्रण करता था, विधान मंडल को भंग कर सकता था, और वह सब से बड़ी बात अर्थात् विधान को ही भंग कर सकता था। यहां हमने गवर्नर जनरल की शक्तियों का विस्तार से उल्लेख इसलिए किया है जिससे कि सच-क्षेत्र में उत्तरदायी-सरकार के दावे की निरर्थकता स्पष्ट हो सके।

संरक्षित क्षेत्र में अर्थात् प्रतिरक्षा (Defence), वैदेशिक संबंध, चर्च संबंधी मामलों और भारत के जनजाति क्षेत्रों (Excluded Areas) के बारे में वह अपने परामर्शदाताओं के परामर्श से शासन चलाता था, उस बारे में उसकी सत्ता अबाध और अखंड थी। गवर्नर जनरल को उपरोक्त शक्तियों के अलावा विधान मंडल, वित्त और न्यायालयों से संबंधित अन्य सामान्य व विशेष सत्ता प्राप्त थी। वह अनेक नियुक्तियां भी करता था। संरक्षित विषयों के प्रशासन में गवर्नर जनरल भारत मन्त्री के प्रति उत्तरदायी होता था और उस बारे में वह उसकी आज्ञाओं का पालन करता था। ये सामान्यतया गवर्नर जनरल भारत मन्त्री के किसी भी आदेश को नहीं टाल सकता था।

परामर्शदाता—गवर्नर जनरल के परामर्शदाताओं की संख्या अधिक से अधिक तीन हो सकती थी, उनकी नियुक्ति स्वयं गवर्नर जनरल करता था, परन्तु उनके वेतन, सेवा की शर्तों और अन्य मामलों का निर्णय सपरिपद ब्रिटिश सम्राट करता था। ये परामर्शदाता सामूहिक रूप से काम नहीं करते थे वे अलग-अलग अपने काम के लिये गवर्नर के प्रति उत्तरदायी बनाये गये थे। ये लोग संघ विधान मंडल के किसी एक सदस्य के सदस्य होते थे जिसमें वे बैठते थे परन्तु वहां उन्हें मत देने का अधिकार नहीं था। विधान मंडल के प्रति वे तनिक भी उत्तरदायी नहीं होते थे और वह उनके बारे में कोई प्रस्ताव पास नहीं कर सकता था। ये लोग संरक्षित विभागों का संचालन गवर्नर जनरल की इच्छा के अनुसार ब्रिटिश सरकार के एजेंट की हैसियत से करते थे और गवर्नर जनरल के अवकाशकाल में अपने पदों पर बने रहते थे।

मन्त्रिमंडल—एक बात बहुत महत्वपूर्ण है कि १९३५ के विधान ने यद्यपि यह व्यवस्था की थी कि संघ में हस्तांतरित विषयों का प्रशासन चलाने के लिये अधिक से अधिक १० मंत्रियों की नियुक्ति की जा सकती है तथापि वह इस बारे में मौन रहा कि मन्त्री लोग सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर काम करेंगे या नहीं। उसमें कहा गया था कि मंत्रियों की नियुक्ति स्वयं गवर्नर जनरल विधान मंडल के सदस्यों में से करेगा, और यदि वह किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री बनाता है जो विधान मंडल का सदस्य नहीं है तो उस व्यक्ति को छह मास के भीतर उसकी सदस्यता प्राप्त कर लेनी अनिवार्य होगी अन्यथा वह मन्त्री नहीं रह सकेगा, उनका वेतन विधान

मंडल को तय करना था परन्तु पहली बार यह काम करने की शक्ति गवर्नर जनरल को दी गई थी। मन्त्री तब तक अपने पदों पर बने रह सकते थे जब तक गवर्नर जनरल उनसे प्रसन्न रहे।

इस सब के बावजूद विधान निर्माताओं की यह इच्छा थी कि भारत में मंत्रिमंडल समुक्त उत्तरदायित्व (Joint Responsibility) के सिद्धान्त के अनुसार काम करे। इस उद्देश्य से गवर्नर जनरल को दिये जाने वाले प्रादेश पत्र में यह कहा गया था कि वह इस बात की चेष्टा करे कि मंत्रिमंडल में समुक्त उत्तरदायित्व की भावना का विकास हो सके। उसमें यह भी कहा गया कि गवर्नर जनरल उस व्यक्ति को मदद से मंत्रियों को छाने और नियुक्त करे जो विधान मंडल में बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकने की स्थिति में हों। उसे यह भी प्रादेश दिया गया कि वह देशी राज्यों और मूलप्रत्यक्षों के प्रतिनिधियों को भी मंत्रिमंडल में स्थान दे।

इस सब में हमें यह नहीं भूलना चाहिये कि प्रादेश पत्र (Instrument Of Instructions) विधान का अंग नहीं था और यह गवर्नर जनरल की इच्छा और उसके विवेक पर निर्भर करता था कि वह कितनी सीमा तक प्रादेश-पत्र में दिये गये निर्देशनों का पालन करे। वास्तविकता यह थी कि सारी कार्यपालिका सलाह-गवर्नर जनरल में निहित थी। मंत्रिमंडल की बैठकों में वह अध्यक्षता कर सकता था। यह उसकी इच्छा पर निर्भर करता कि वह उस व्यक्ति को, जो विधान मंडल के बहुमत का नेता होता और जिसकी सलाह से वह दूसरे मंत्रियों की नियुक्ति करता, प्रधान मंत्री बनाता या न बनाता। क्योंकि विधान का यह अंग लागू ही नहीं हुआ अतः इस बारे में अधिक घटकल सपाने का कोई उपयोग नहीं है।

संघ विधान मंडल — केन्द्र में पहले से ही दो सदनों वाला विधान मंडल मौजूद था, नये विधान ने उसमें इतना ही परिवर्तन किया कि उसने उसमें सम्राट को भी जोड़ दिया जिसका प्रतिनिधित्व गवर्नर जनरल करता था। संघ विधान मंडल में दो सदनों का होना अनिवार्य होता ही है। नये विधान ने एक सदन को सभा-सदन (House of Assembly) और दूसरे को राज्य-परिषद (Council of State) कहा।

राज्य-परिषद में सदस्यों की अधिकतम सीमा २६० निर्धारित की गई जिनमें से १५६ राज्यों के प्रतिनिधि और १०४ देशी राजाओं के प्रतिनिधि होते थे। देशी राज्यों के प्रतिनिधियों की संख्या सम्मिलित होने वाले राज्यों की संख्या पर निर्भर करती, परन्तु उनके प्रतिनिधि किसी भी स्थिति में १० से कम नहीं हो सकते थे। राज्यों के प्रतिनिधियों को उनके शासक मनोनीत कर सकते थे, अधिनियम ने राजाओं से यह अपेक्षा नहीं रखी थी कि वे उनको जनता द्वारा निर्वाचित करावेंगे, धायद यदि कोई राजा वैसा करता तो ब्रिटिश सरकार उसे नापसन्द करती क्योंकि इससे जन-प्रतिनिधियों की संख्या विधान मंडल में बढ़ जाती और सरकार की वह योजना असफल हो जाती जिसके द्वारा वह वहाँ अपने समर्थकों और पिछड़ों को एकत्रित करना

चाहती थी। प्रान्तों के १५० प्रतिनिधियों का चुनाव जनता को करना था, चुनाव साम्प्रदायिक मतदान प्रणाली के आधार पर होने वाले थे। इन १५० स्थानों में से बहुत से स्थान विशेष तौर पर सुरक्षित रखे गये थे। ६ सदस्यों को गवर्नर जनरल स्वयं मनोनीत कर सकता था। परिषद के लिये मत देने वाले लोग वे ही हो सकते थे जो सम्पत्ति रखने की ऊँची योग्यता पूरी करते हो या ग्रेजुएट हो। परिषद एक स्थायी सदन बनाया गया था, उसके सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्षों का बनाया गया था, प्रत्येक तीसरे वर्ष उसके एक तिहाई सदस्य नियुक्त हो जाते और उनके स्थान पर नये चुनाव होते।

सभा सदन विधान मंडल का निचला सदन (Lower House) था, उसमें सदस्यों की संख्या अधिक से अधिक २५० मानी गई जिसमें से १२५ से अधिक सदस्य राज्यों के नहीं हो सकते थे। यहाँ भी राज्यों के प्रतिनिधियों को उनके शासक मनोनीत कर सकते थे, उनके निर्वाचन का कोई प्रश्न ही नहीं था। प्रान्तों के प्रतिनिधियों को जनता अलग-अलग प्रान्तों में अपने प्रान्त के लिये निर्धारित संख्या के अनुसार चुनती। कुल स्थानों में से १०५ स्थान सबके लिये खुले थे जिनमें से १६ हरिजनो के लिये सुरक्षित थे, ८२ मुसलमानों के लिये ६ सिखों के, ८ भारतीय ईसाइयों के, ८ योरोपियन लोगों के, ४ आंग्ल भारतीयों के, बाणिज्य व उद्योग के ११, जमींदार ७, मजदूरों के १० और ६ महिलाओं के लिये सुरक्षित रखे गये। जैसा हम पीछे श्री जवाहर लाल नेहरू के शब्द उद्धृत कर चुके हैं, १९३५ के अधिनियम ने पृथक निर्वाचनों में वृद्धि की तथा भारत में पूट की प्रवृत्ति को प्रोत्साहित किया।

सभा का कार्यकाल ५ वर्ष नियत किया गया था, गवर्नर जनरल उसे उसके पहले भी भंग कर सकता था। इसके बारे में सबसे बड़ी विचित्र बात यह थी कि सभा का निर्वाचन परोक्ष पद्धति (Indirect Election) से होना तय किया गया था। संसार में कहीं भी ऐसी परम्परा नहीं थी। एक और द्वितीय सदन का प्रत्यक्ष चुनाव से संगठित होना और दूसरी ओर लोकप्रिय तथा प्रथम सदन के चुनाव में जनता को प्रत्यक्ष भाग न देना बड़ा विचित्र सा लगता है परन्तु ब्रिटिश सरकार की दृष्टि से देखें तो बहुत साधारण सी बात है, सरकार सभा को जनता के प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रतिनिधियों का अखाड़ा नहीं बनाना चाहती थी। वह उसे किसी भी प्रकार अपने काबू में रखने के लिये यह सब कर रही थी।

संघीय विधान मंडल की वर्ष में एक बैठक होनी अनिवार्य थी। उसकी बैठक बुलाने, उसे स्थगित करने, उसके सत्र को समाप्त करने तथा उसे भंग करने की शक्ति गवर्नर जनरल को दी गई थी। गवर्नर जनरल पहने की ही भाँति अब भी दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में या अलग-अलग भाषण दे सकता था। दोनों सदनों में गणपूर्ति (कोरम) के लिये एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य मानी गई थी। दोनों सदन अपने अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का स्वयं निर्वाचन करते थे, ये अध्यक्ष और उपाध्यक्ष सदन की कार्यवाही में कोई भाग नहीं ले सकते थे, वे केवल अध्यक्ष पद के कर्तव्यों की पूर्ति करते थे।

संघीय विधान मंडल को मध-सूची और समवर्ती सूची के समस्त विषयों पर विधि बनाने का अधिकार था, परन्तु राज्यों के मामले में उसकी शक्ति बहुत सीमित थी, वह उनके लिये उन्हीं विषयों पर विधि बना सकती थी जो उन्होंने उसे सौंपे हों। वह प्रान्तीय सूची के विषयों पर भी दो या दो से अधिक प्रान्तों के कहने पर अथवा गवर्नर-जनरल द्वारा आपत्काल की घोषणा कर दिये जाने पर विधि बना सकती थी। उसकी बनाई विधियाँ भारत के क्षेत्र में रहने वाले सब लोगों पर समान रूप से लागू होती थी, चाहे वे किसी धर्म, जाति, नस्ल, रंग और देश के हों।

विधान मंडल के अधिकार पर कुछ मर्यादाएँ लगाई गई थी। यह कहा गया था कि वह निम्न विषयों पर बिना गवर्नर जनरल की पूर्व स्वीकृति के किसी विधेयक या संशोधन पर विचार नहीं कर सकती थी—

- (१) ब्रिटिश संसद द्वारा बनाये और ब्रिटिश भारत में लागू किये गये कानूनों को हटाना या उनमें संशोधन करना,
- (२) गवर्नर जनरल द्वारा बनाये गये कानूनों या उसके द्वारा लागू किये गये अध्यादेशों के विरुद्ध कोई विधेयक,
- (३) गवर्नर जनरल की विवेक शक्ति से संबंधित कोई विषय।

इसके अतिरिक्त गवर्नर जनरल उसकी शक्ति पर बहुत बड़ी सीमाएँ लगा सकता था। वह विधान मंडल को किसी भी विधेयक पर विचार करने में यह कहकर रोक सकता था कि वह विषय भारत की शान्ति और सुरक्षा की दृष्टि से खतरनाक है। विधान-मंडल द्वारा पास किये गये विधेयक गवर्नर जनरल की स्वीकृति के लिये भेजे जाने अनिवार्य थे और उसकी यह स्वतंत्रता थी कि वह विधेयक को अपनी स्वीकृति दे या न दे। वह विधेयक को विचार करने के लिये अपने पास रोक भी सकता था और इस तरह रोक गया विधेयक यदि १२ मास तक गवर्नर जनरल की मेज पर ही पड़ा रहता तो उसका यह अर्थ होता कि वह विधेयक समाप्त हो जाता। विधान मंडल निम्न विषयों पर भी विधि नहीं बना सकता था—ब्रिटेन में रहने वाले ब्रिटिश प्रजाजनो के भारत प्रवेश या उनको भारत में कहीं बसने, भूमि या अन्य सम्पत्ति रखने व कोई धन्धा करने से रोकने या प्रतिबन्ध लगाने संबंधी विधेयक, ऐसे लोगों या कम्पनियों पर कर (Tax) लगाने में भेदभाव की नीति, ब्रिटेन में पंजीकृत (Registered) जहाजों और उनके संचालकों व यात्रियों के विरुद्ध भेदभाव की नीति, ब्रिटेन में पंजीकृत कम्पनियों के भारत में व्यापार करने या उनको सघ की ओर से समझौते के अनुसार अनुदान आदि देने से मना करने या उस बारे में भेदभाव की नीति।

यदि विधान-मंडल गवर्नर जनरल द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को पास करने से मना कर दे तो गवर्नर जनरल स्वयं अपने विवेक के आधार पर उसको विधि घोषित कर सकता था और ऐसे कानून गवर्नर जनरल के अधिनियम के नाम से लागू होते। वह छह मास के लिये अध्यादेश भी जारी कर सकता था जो विधि के समान

ही लागू होते थे ।

सब विधान मंडल की वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers) बहुत कम और सीमित थीं । सब सरकार का व्यय दो भागों में बाँटा गया था—विधान-मंडल द्वारा स्वीकार किये जाने वाला व्यय जिस पर उसे वोट देने का अधिकार होता था और दूसरा वह जो विधानमंडल के अधिकार क्षेत्र से बाहर होता था और जिस पर वह वोट नहीं दे सकती थी । इसके अलावा गवर्नर जनरल जब अपने विरोध दायित्वों की पूर्ति के लिये आवश्यक समझता तो कोई रकम उसके लिये स्वीकार कर सकता था, उस बारे में उसे विधानमंडल की सलाह लेने की आवश्यकता नहीं थी । बिना गवर्नर जनरल की पूर्व स्वीकृति के कोई वित्तीय विधेयक (Finance Bill) विधान-मंडल के सामने पेश नहीं हो सकता था ।

वित्तीय विधेयक पहले सभा सदन (House of Assembly) में ही पेश किये जा सकते थे, परन्तु दूसरे साधारण विधेयक दोनों में से किसी भी सदन मरखे जा सकते थे । एक सदन द्वारा पास कर दिया जाने पर उसे दूसरे सदन में रखा जा सकता था और दोनों द्वारा स्वीकृत हो जाने पर उसे गवर्नर जनरल के निर्णय के लिये भेजा होता था । यदि दूसरा सदन उसे अस्वीकार कर दे या ऐसे मसौदन करे जो एक सदन को स्वीकार न हो, या छह मास तक लौटाय ही नहीं तो गवर्नर जनरल अपने आदेश से दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन (Joint Session) बुला सकता था और उस अधिवेशन में हुआ निर्णय मंडल का निर्णय माना जाता ।

अन्त में इतना कह देना काफी होगा कि यद्यपि यह दावा किया गया था कि १९३५ के अधिनियम ने सघीय क्षेत्र में उत्तरदायी शासन की स्थापना की दिशा में पग बढ़ाया था परन्तु वह दावा एकदम झूठ था, भारतीय प्रतिनिधियों पर न विश्वास किया गया था, न उनको कोई वास्तविक शक्ति दी गई थी । 'यह विचार बनाने से अपने को रोकना कठिन है कि या तो उत्तरदायी सरकार की स्थापना को खुल कर प्रमत्तब बता दिया जाता या फिर उसे वास्तव में स्थापित किया जाता, यह बात आश्चर्यजनक नहीं है कि विरोध उत्तरदायित्वों और व्यक्तिगत निर्णय के अनुसार काम करने की स्वतंत्रता की इस वर्णन कर योजना (Hybrid Product) के प्रति सहज कृतज्ञता और सहयोग प्रकट नहीं हो रहा है ।'—प्रो० ए० बी० कीय ('A Constitutional History of India') । हा इतना माना जा सकता है कि इस से भारत के लोगों को समदात्मक शासन और मध्यमंडल के उत्तरदायित्व के बारे में थोड़ा सीखने की मिला ठीक, वैसे ही जैसे विद्यार्थी कॉलेज में मॉक-पार्लियामेंट के नाटक से सीख लेते हैं ।

सब न्यायालय—१९३५ के विधान ने सब न्यायालय की स्थापना की व्यवस्था भी की । इस न्यायालय की स्थापना १९३७ में की गई । इसमें एक मुख्य न्यायाधीश और दो न्यायाधीश नियुक्त किये गए । मुख्य न्यायाधीश अंग्रेज और न्यायाधीश भारतीय थे । जो व्यक्ति या तो ब्रिटिश भारत अथवा देशी रियासतों के उच्च न्याया-

लयों में न्यायाधीश होता, या १० साल तक किसी उच्च न्यायालय में वकालत कर चुका होता, या इंग्लैंड अथवा आयरलैंड का १० वर्षों का बैरिस्टर हो या स्कॉटलैंड के वकील-विभाग का १० वर्ष का सदस्य हो, वह संघ न्यायालय का न्यायाधीश हो सकता था। उनके वेतन और भत्ते का निर्णय सपरिषद ब्रिटिश सम्राट करते थे, उन्हें हटाने की शक्ति भी उसी को प्राप्त थी।

गवर्नर जनरल किसी वैधानिक प्रश्न पर संधीय न्यायालय से परामर्श माग सकता था। परन्तु हमें यह ध्यान रखना चाहिये कि संधीय न्यायालय भारत का सर्वोच्च न्यायालय नहीं था, भारत की सभी प्रकार की अन्तिम सत्ता ब्रिटेन में रहती थी। संधीय न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध ब्रिटेन की प्रिवी-परिषद में अपील की जा सकती थी।

(६) प्रान्तीय शासन-व्यवस्था

१८३५ के अधिनियम ने प्रांतीय शासन के क्षेत्र में एक बहुत बड़ी क्रांति की थी, प्रान्तों में दोहरा शासन समाप्त कर दिया गया, वहाँ सरक्षित और हस्तक्षरित विषयों का भेद समाप्त करके प्रांतों में पूरी तरह उत्तरदायी शासन की स्थापना करने की योजना बनाई गई। इन परिस्थितियों में गवर्नर केवल नाममात्र का शासक रह गया और प्रांतीय सत्ता लोकप्रिय मन्त्रियों के हाथों में दे दी गई। सब प्रांतों में एक ही उत्तरदायी सरकार बनाई गई तथा मन्त्रिमण्डल के संयुक्त-उत्तरदायित्व के सिद्धांत को लागू किया गया।

परन्तु यह योजना देखने में जितनी मोहक थी, वास्तव में, उतनी प्राकट्यक भी नहीं। गवर्नर की नियुक्ति भारत मन्त्री करता था और वह प्रान्त में भारत सरकार का एजेंट होता था। उसको कुछ इस प्रकार की शक्तियाँ दी गई थी जिनके कारण सारी योजना बहुत अधिक लोकतंत्रीय नहीं रह गई थी।

गवर्नर—प्रत्येक प्रान्त में एक गवर्नर की नियुक्ति की गई थी। प्रान्तों की कुल संख्या ११ कर दी गई, इनमें से मद्रास, बम्बई, पंजाब, यू० पी०, आसाम, बिहार, बंगाल, मध्यप्रान्त व बरार और पश्चिमोत्तर सीमाप्रान्त पहले से ही थे, उड़ीसा और सिन्ध के दो नये प्रान्त इस अधिनियम के द्वारा बनाये गये। बर्मा को अलग कर ही दिया गया था।

प्रान्तों में कार्यपालिका शक्ति का स्वार्गी वैधानिक दृष्टि से गवर्नर को बनाया गया और इस बार उसे उन प्रदेशों (Excluded Areas) के बारे में ही संरक्षित सत्ता दी गई। फिर भी उसे अनेक मामलों में अपने विवेक से काम करने की शक्ति और प्रांतीय शासन में हस्तक्षेप करने की सत्ता दी गई थी। उसे निम्न मामलों में विशेष उत्तरदायित्व सौंपे गये थे—प्रान्त व उसके किसी अङ्ग में अशांति व अव्यवस्था के संकट को रोकना, अल्पमण्डल के नाजिब-हितो का संरक्षण, लोक सेवामो के सदस्यों और उनके आश्रितों के हितों की रक्षा करना जनसेवो व शान्ति ॥ व्यवस्था

की स्थापना करना, देशी राज्यों के शासको के अधिकारों व मर्यादाओं की रक्षा करना तथा गवर्नर जनरल के आदेशों का पालन कराना ।

गवर्नर अनेक मामलों में अपने विवेक का प्रयोग भी कर सकता था, जैसे— अपने मंत्रियों को छाटना व उन्हें नियुक्त करना, मन्त्रिपरिषद की बैठकों की अध्यक्षता करना, प्रान्तीय विधान-मण्डल की कार्यवाही के नियमों का निर्माण, मंत्रियों में कामों (विभागों) का बंटवारा और उनका वेतन, विधान-मण्डल द्वारा निर्धारित किया जाय, तब तक उसको तय करना, प्रान्तीय पुलिस से सम्बन्धित समस्त कार्यवाही और रेकार्डों को गुप्त रखने की व्यवस्था करना ।

गवर्नर अपनी प्रान्तीय नौकरशाही के बारे में भी पूरा अधिकार रखता था और मन्त्रिमण्डल को उस मामले में दखल देने से रोक सकता था । इस प्रकार नौकरशाही की मदद में वह प्रांत के सारे प्रशासन पर हावी हो सकता था । श्री जवाहरलाल जी ने इस बारे में 'दिस्कवरी ऑफ इण्डिया' में इस प्रकार लिखा है— "उच्च नौकरशाही और पुलिस को सुरक्षित कर दिया गया था और मन्त्री उन्हें नहीं छू सकते थे । उनका दृष्टिकोण पूरी तरह से निरकुशतावादी था और वे मार्गदर्शन के लिए मंत्रियों की ओर नहीं गवर्नर की ओर देखते थे । तथापि गवर्नर से लेकर छोटे कर्मचारी और पुलिसमैन तक इन्हीं लोगों के द्वारा लोकप्रिय सरकार को काम करना था, इनके बीच में ही कहीं कुछ मंत्रियों को ठूस दिया गया था जो एक निर्वाचित विधान मंडल के प्रति उत्तरदायी थे । यदि गवर्नर, जो ब्रिटिश सत्ता का प्रतिनिधि था और उसके नीचे काम करने वाले कर्मचारी मंत्रियों के साथ सहमत होते और सहयोग करते तो सरकार का यत्र सुविधा से काम कर सकता था, वरना निरन्तर संघर्ष बने रहना अनिवार्य था, वास्तव में यही स्थिति बहुत अधिक रहने वाली थी क्योंकि लोकप्रिय सरकार की नीतियाँ और रीतियाँ पुराने निरकुश पुलिस राज्य के तरीकों से निश्चय ही भिन्न होने वाली थी ।" (पृष्ठ ३०६)

मन्त्रिपरिषद—अधिनियम में कहा गया था कि गवर्नर को प्रान्तीय शासन में मदद करने के लिये एक मन्त्रिपरिषद होगी । यह मन्त्रिपरिषद गवर्नर को उसके विवेक में सौंपे गये विषयों पर परामर्श देने की शक्ति नहीं रखती थी । उनके बारे में अन्य नियम १९१६ के अधिनियम की ही भांति होते थे, इस अधिनियम के अन्तर्गत उन्हें मन्त्रिपरिषद के सदस्य के रूप में अपने पद की क्षमता लेनी होती थी । मन्त्रिपरिषद विधान मंडल के प्रति उत्तरदायी बनाई गई थी । गवर्नर जनरल की ही भांति गवर्नरों को भी आदेश पत्र (Instrument of Instructions) में कहा गया था कि वे उस व्यक्ति के परामर्श से मन्त्रियों की नियुक्ति करें जिसे विधान मंडल में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो । मन्त्रियों में अल्पसंख्यकों को शामिल करने पर जोर दिया गया था । मध्य विधान ने मुख्यमन्त्री के पद का निर्देश नहीं किया था, तथापि निश्चय ही वह व्यक्ति जिसको बहुमत का समर्थन प्राप्त हो और जिसकी सलाह पर गवर्नर मन्त्रियों की नियुक्ति करता, मुख्यमन्त्री बनता और वंसा ही हुआ भी ।

गवर्नर और गवर्नर जनरल पर विधान में कोई ऐसा प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया था कि वे मंत्रियों के निर्णयों को मानने के लिये हर स्थिति में विवश हो, यदि कोई विवशता होती तो यही कि वे इस बात से डरते कि यदि वे बहुसंख्यक दल के मंत्रिमंडल को नाराज कर देते तो वह पद छोड़ सकता था और इस प्रकार प्रान्त में एक साविधानिक संकट उत्पन्न हो सकता था क्योंकि वह दल किसी भी मन्त्रिमण्डल को बनने देने के लिये तैयार न होता, यदि गवर्नर इसकी इच्छा के विरुद्ध कोई मन्त्री-मण्डल अल्पसंख्यक दल में से बना ही लेता तो वह उसे बहुमत के दल पर अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत कर सकता था।

विधान की घोषणा के बाद कांग्रेस ने ८ प्रान्तों में बहुमत प्राप्त कर लिया था और वह तब तक मन्त्रिमण्डल बनाने को तैयार नहीं थी, जब तक कि प्रान्तों के गवर्नर यह आश्वासन न दे देते कि वे अपनी विशेष शक्तियों का प्रयोग नहीं करेंगे तथा साविधानिक शासनक मात्र बने रहेंगे। स्पष्ट रूप में यह तो नहीं, मगर अस्पष्ट रूप से कुछ आश्वासन दिये गए और प्रान्तीय मन्त्रिमण्डल बनाये गए। ८ प्रान्तों में कांग्रेस के मन्त्रिमण्डल बने। यद्यपि वे बहुत अधिक समय नहीं रहे तथापि आम तौर पर गवर्नरों ने बहुत अधिक हस्तक्षेप करने की नीति नहीं अपनाई, और सचर्प के बहुत से अवसर नहीं आये, जब कभी आय भी तो उन्होंने काफी सहनशीलता का परिचय दिया।

प्रान्तीय विधान मंडल—बंगाल, बिहार, उत्तर प्रदेश, बम्बई, मद्रास और आसाम में द्वि-सदनात्मक विधान मंडल (Bicameral Legislature) की स्थापना की गई और शेष प्रान्तों में एक-सदनात्मक (Unicameral)। जिन प्रान्तों में दो सदन बनाये गए उनमें प्रथम सदन को विधान सभा और द्वितीय सदन को विधान परिषद (Legislative-Assembly & Legislative Council) कहा गया। हमारे वर्तमान विधान मंडल उसी नमूने पर बने हुए हैं। एक सदन वाले प्रान्तों में सदन को विधान-सभा (Legislative-Assembly) कहा गया। विधान सभाओं में सदस्यों की संख्या पहले की अपेक्षा बहुत बढ़ा दी गई। पश्चिमोत्तर सीमाप्रान्त, उड़ीसा और आसाम में विधान सभा के भीतर ६० सदस्य होते थे, पू० पी० में २२८, मद्रास में २१५, बंगाल में २४०, बम्बई में १७५, पंजाब में १७५, बिहार में १५२, मध्यप्रान्त व बरार में ११२ आसाम में १०८, पश्चिमोत्तर सीमा-प्रान्त में ५० व उड़ीसा तथा सिन्ध में साठ साठ।

विधान सभा की अवधि ५ वर्ष रखी गई, गवर्नर उसे इससे पहले भी भंग कर सकता था और वह जब वैया करता, उसे मसदात्मक पद्धति के अनुसार अपने मुख्य मन्त्री की सलाह पर ही वैया करना चाहिये था। वर्ष में सभा की एक बैठक होनी अनिवार्य कर दी गई थी। सभा में प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष चुनाव की पद्धति के द्वारा साम्प्रदायिक निर्वाचन प्रणाली से होता रहा। इस घातक प्रणाली की काफी आलोचना हम पीछे कर चुके हैं, यही हमारे देश के विभाजन का मूल कारण बनो।

पूरे भारत में विधान सभाओं के लिए मतदाताओं की संख्या कुल तीन करोड़

एक लाख बी यह मर्याद जनसंख्या का ११ प्रतिशत थी। इनमें से केवल ४३ लाख त्रिवर्षों को मत देने का अधिकार दिया गया। कुल १५८१ स्थानों का विभाजन इस प्रकार किया गया था—

मुस्लिम	८८२
परिगणित जाति	१५१
वाणिज्य व उद्योग	५६
महिलायें	४१
धर्म	३८
जमींदार	३७
मित्र	३४
यूरोपियन	२६
पिटो क्षेत्र और जालिया	२६
भारतीय ईसाई	२०
आम्य भारतीय	११
विश्व विद्यालय	८
माधारण स्थान (जनसंख्या मीटन)	६१७

विधान सभा स्वयं अपने अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती थी। नए विधान के अन्तर्गत विधान सभाओं की रचना में एक बड़ा सुधार यह किया गया कि उनमें सर्वतंत्र द्वारा मनोनीत और सरकारी सदस्यों का स्थान समाप्त कर दिया गया, अब वे पूरी तरह निर्वाचित होने लगे। अधिनियम में कहा गया है कि विधान सभा की संसदीय (Quorum) के लिए कुल सदस्य संख्या का कुछ भाग उपस्थित होना अनिवार्य है।

विधान सभा का सदस्य होने के लिए आवश्यक है कि उम्मीदवार का नाम मतदाना सूची में होना चाहिए, उसकी आयु २५ वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए, और जिस निर्वाचन क्षेत्र में कोई उम्मीदवार खड़ा होना चाहना हो, उसमें उनका निरन्तर १८० या २०० दिन तक निवास करना अनिवार्य माना गया था। एक व्यक्ति एक सदन का ही सदस्य हो सकता था।

विधान सभा के बारे में एक विदेशी बात यह थी कि यद्यपि मन्त्रिमण्डल की विधान मण्डल के सामने उत्तरदायी माना जाता था परन्तु वास्तव में उनका यह उत्तरदायित्व विधान सभा के प्रति ही होता था क्योंकि उनमें जनता के द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते थे। दूसरी बात इसी प्रसंग में यह है कि यद्यपि नागरिक विधायक विधान मण्डल के किसी भी सदन में आरम्भ हो सकते थे परन्तु वित्तीय विधेयक (Financial Bills) पहले विधान सभा के सामने ही देने कि जा सकते थे।

विधान परिषद् की स्थापना केवल ६ प्रांतों में की गई थी। इनमें कई प्रकार के सदस्य होते थे, प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति द्वारा निर्वाचित, विधान सभा द्वारा निर्वा-

चित, और गवर्नर द्वारा मनोनीत। विधान परिषद् के सदस्य की आयु कम से कम ३० वर्ष होनी आवश्यक मानी गई थी। विधान परिषद् के लिए मत देने का अधिकार कुछ विशिष्ट व्यक्तियों को ही दिया गया था जो कम से कम ४ हजार रुपये की वार्षिक आय पर कर देते हों, उपाधि प्राप्त हों, स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के सदस्य हों, किसी विश्व विद्यालय में सिनेट सदस्य हों। इस प्रकार यह परिषद् प्रांतीय शासन में ब्रिटेन के लार्ड सभा की भांति निहित स्वार्थों का प्रतिनिधित्व करती थी और वह नितान्त अलोकतंत्रीय थी।

विधान मंडल की शक्तियाँ और कार्य प्रणाली—प्रांतीय विधान मण्डल को प्रांतीय सूची के समस्त विषयों पर विधि बनाने का अधिकार था, इसके अतिरिक्त वह समवर्ती सूची के भी उन विषयों पर विधि-निर्माण कर सकता था जिन पर सच विधान मण्डल ने पहले से ही कोई विधि न बना दी हो। प्रांतीय बजट पर भी विधान मण्डल को पूरी सत्ता दी गई थी। परन्तु इस सबके बावजूद गवर्नर के विशेष उत्तरदायित्वों और उसकी स्व-विवेक की शक्तियाँ (Special Responsibilities & Discretionary Powers) ने उसकी शक्तियों को निकम्मा बना दिया। एक हाथ से जो दिया जा रहा था वह दूसरे हाथ से छीन लिया जाता था। जब तक गवर्नर हस्तक्षेप न करना चाहे मन्त्रिमण्डल और विधान मण्डल मिलकर कुछ भी कर सकते थे परन्तु ज्यों ही गवर्नर उनके कार्यों में अड़गा लगाने का निश्चय कर लेता, वे दोनों मिलकर कुछ भी नहीं कर सकते थे।

गवर्नर विधान मण्डल द्वारा पास किया गया किसी विधेयक को स्वीकार कर सकता था, वह उसे अपने सलाहकों के साथ पुनर्विचार के लिए विधान मण्डल को लौटा सकता था, या उन्हें बिल्कुल रद्द कर सकता था। वह किसी विधेयक को गवर्नर-जनरल की स्वीकृति के लिये भी रोक सकता था। यदि विधान मण्डल गवर्नर के विशेष उत्तरदायित्वों के सम्बन्ध में उसकी इच्छा के अनुसार किसी विधेयक को पास करने से मना कर देता तो गवर्नर अपनी विशेष शक्ति से उसे विधि बना सकता था। ऐसी विधियाँ गवर्नर की विधियाँ कहलाती थीं। वह अध्यादेश भी जारी कर सकता था जो ६ मास तक लागू रह सकते थे।

गवर्नर यदि उचित समझता तो विधान मण्डल को किसी विधेयक अथवा उसके किसी अंश पर चर्चा करने से रोक सकता था, वह ऐसा करते समय बताता था कि इस प्रकार की चर्चा से प्रान्त की शान्ति को सकट पैदा हो सकता है। प्रत्येक वित्तीय विधेयक गवर्नर की पूर्ण स्वीकृति से ही विधान सभा में पेश किया जा सकता था।

अन्त में हमें यह जान लेना चाहिए कि ब्रिटिश संसद को भारत के बारे में सर्वोच्च सत्ता प्राप्त थी, अतः वह किसी भी उस विधि को, जो सघीय या प्रांतीय विधान मंडल द्वारा पास की गई हो और जिस पर गवर्नर जनरल और गवर्नर की स्वीकृति प्राप्त हो चुकी हो, रद्द कर सकती थी।

प्रत्येक सदन में प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होते थे और उसके बाद कोई विचाराधीन विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता था, जहाँ उस पर नये सिरे से विचार होता था। दोनों सदनों द्वारा पास होने पर हं। विधेयक गवर्नर के पास भेजा जाता था, परन्तु यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाय तो गवर्नर उनकी संयुक्त बैठक बुलाता था और उसमें अन्तिम निर्णय कर लिया जाता था। यह निर्णय बहुमत से होता था।

वित्तीय विधेयक विधान सभा में ही पहले पेश होते थे। बजट के दो भाग होते थे, एक भाग तो वह जिस पर प्रान्तीय विधान मण्डल को मत देने का अधिकार नहीं था और दूसरा वह जिस पर वह मत दे सकता था। विधान मंडल के अधिकार से बाहर जो भाग रखा गया था वह कुल बजट के चौथाई अंश के लगभग होता था। यदि विधान मंडल व्यय के किसी प्रस्ताव को स्वीकार करने में इन्कार कर देता और गवर्नर उसका पास होना आवश्यक समझता तो वह उन मांगों को पूरा कर सकता था। इस प्रकार बजट के मामले में विधान मंडल की शक्ति पर बहुत बड़ा प्रतिबन्ध लग जाता था। आखिर प्रतिबन्धों से कहा तक बचा जा सकता था, एक पराधीन देश अपने शासकों द्वारा दिये गये साविधानिक खिलौनों से खेल रहा था, उसे उसमें स्वतन्त्रता थी ही कहा, उस झूठे खेल के सारे नियम शासक देश ने पराधीन देश की प्रजा के लिए बनाये थे, उसमें हमारा वक्ता ही नहीं था। हमारे सामने तो एक ही स्वतन्त्रता थी कि हम सरकार के साथ असहयोग करके शासन में भाग लेने से मना करके जेलों में स्वतन्त्रता की मशाल जलाते रहे, आखिरकार वही करना पड़ा।

विधान मंडल को यह शक्ति दी गई थी कि वह मन्त्रिमंडल को अविश्वास प्रकट करके हटा सकता था, परन्तु सरकारी कर्मचारियों पर उसकी सत्ता नहीं चलती थी, वे गवर्नर के द्वारा सुरक्षित रखे गये थे। यह इस विधान का सबसे दोषपूर्ण खण्ड था। जिस देश में वहाँ के विधान मण्डल को अपनी सेवाओं पर नियन्त्रण करने का अधिकार न हो वहाँ यह आशा नहीं की जा सकती कि उत्तरदायी शासन सफल होगा। यह प्रतिबन्ध जान-बूझ कर लगाया गया था जिससे उन सरकारी कर्मचारियों को किसी भी समय मन्त्रिमण्डल के आदेश न मानने के लिए कह कर उसकी सत्ता नमाम्त की जा सके।

प्रान्तीय न्याय व्यवस्था—प्रान्तों में न्याय व्यवस्था के लिखर पर उच्च न्यायालयों (High Courts) की स्थापना पहले पहल १८६१ के अधिनियम द्वारा की गई थी। १९३५ के अधिनियम की धारारें २१९ से २३१ इस बारे में विस्तृत रूप से प्रकाश डालती हैं। प्रत्येक उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश के अतिरिक्त कुछ अन्य न्यायाधीश भी होते थे। इनकी संख्या प्रत्येक प्रान्त में अलग-अलग होती थी। उच्च न्यायालयों के समस्त न्यायाधीशों की नियुक्ति ब्रिटिश-सम्राट करता था। गवर्नर जनरल को यह अधिकार था कि वह दो वर्ष के समय के लिये अतिरिक्त न्यायाधीशों की नियुक्ति कर सके। इनका पद आदि उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों

के जैसा ही माना गया था ।

न्यायाधीश होने के लिये यह आवश्यक था कि उम्मीदवार पाच वर्षों तक इंग्लैण्ड या आयरलैण्ड में बैरिस्टर अथवा स्कॉटलैण्ड में अधिवक्ता (Advocate) रहा हो या १० वर्षों तक भारतीय सिविल सर्विस का सदस्य रहा हो । उच्च न्यायालय में कम से कम तीन न्यायाधीश ऐसे होने अनिवार्य थे जो कम से कम पाच वर्षों तक जिला-न्यायाधीश या न्याय विभाग में न्यायाधीश के समान स्तर के अधिकारी रहे हो, या दस वर्षों तक किसी उच्च न्यायालय के अधिवक्ता रहे हो । न्यायाधीश साठ वर्ष की आयु प्राप्त करने तक अपने पद पर रह सकते थे । उनके वेतन भत्ते आदि सपरिपद ब्रिटिश-सम्राट निश्चित करता था । उनके नीचे जिला स्तर पर अनेक न्यायालय काम करते थे । ये न्यायालय दण्ड-न्यायालय (Criminal Courts) और व्यवहार (Civil Courts) न्यायालय के नाम से पुकारे जाते थे । उच्च न्यायालयों के निर्णय पर अपीले ब्रिटेन में प्रिवी परिषद सुनती थी ।

(७) महत्वपूर्ण गुण

१९३५ के अधिनियम की खूब आलोचना हुई और उसका एक अंश लागू भी नहीं हो सका परन्तु यह स्वीकार करना होगा कि जब स्वतन्त्र भारत के संविधान निर्माता सम्पूर्ण प्रभुता सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य भारत के लिये संविधान बनाने बैठे तो उनके सामने १९३५ का विधान नमूने के तौर पर मौजूद था । यद्यपि इसमें कोई सन्देह नहीं है कि हमारे संविधान में हमने अनेक देशों के संविधानों से लाभ उठाया है, तथापि यह सच है कि १९३५ का विधान हमारी प्रेरणा का प्रधान आधार बना रहा है और हमने उसके अनेक भागों को ज्यों का त्यों अपने संविधान में ल लिया है । स्वतन्त्रता के पश्चात् परिस्थिति बदल गई और हमारे वे नेता जो स्वतन्त्रता संग्राम के समय केवल आलोचक थे अब प्रशासक बने और उनके सामने वे प्रश्न उठ खड़े हुए जिनका सामना अंग्रेजी सरकार इस देश में कर रही थी और उन्होंने यह उचित समझा कि वे अपने पूर्व प्रशासकों की प्रशासन कुशलता और उनके अनुभव से लाभ उठावें ।

जब यह सारा चित्र हमारे सामने आता है तो किसी भी स्थिति में हम यह दावा नहीं कर सकते कि हमारा नया संविधान एकदम नया है और उसमें पीछे सांविधानिक विकास की कोई परम्परा नहीं है । वस्तुतः हमारा संविधान नया है वह स्वतन्त्र भारत का संविधान है इसलिये नया होना ही चाहिये, वह क्रान्तिकारी भी है परन्तु उसके लिये बहुत उपयुक्त भूमिका और सांविधानिक शासन का प्रशिक्षण हमें १९१६ व १९३५ के अधिनियमों ने दिया, यह भी एक ध्रुव सत्य है । अतः अपनी सारी आलोचनात्मक समीक्षा के बाद हम उन विधान निर्माताओं की वैधानिक मेधा के प्रति कृतज्ञता प्रगट करना अपना धर्म मानते हैं जिनके हाथों अनायास और बिना चाहे ही देश सांविधानिक शासन और लोकतन्त्रीय व समदात्मक व्यवस्था की ओर तेजी के

साथ अवसर हो रहा था । आलोचना करने में भी प्रतिभा का विकास होता है क्योंकि उससे अध्ययन और अन्तर्दर्शन का अवसर मिलता है । इन अधिनियमों ने हमें व्यावहारिक प्रशिक्षण के अतिरिक्त सैद्धान्तिक ज्ञान-सम्बन्ध का वह अवसर भी दिया ।



अध्याय : ६

स्वाधीनता की ओर

“हम भारत को शीघ्र से शीघ्र और अधिकतम सुगमता के साथ स्वतन्त्रता देना चाहते हैं। पिछले वक्तव्यों का विश्लेषण करने की अपेक्षा, जिनमें से कुछ वक्तव्य निश्चय हो गहरे विश्लेषण के बाद अन्तर्विरोधी मिट्ट होगे, हमें एक साथ बैठकर यह देखना चाहिये कि हम किस प्रकार उसकी (स्वतन्त्रता की) व्यवस्था कर सकते हैं।”

—सर स्टैफर्ड क्रिस+

केबिनेट मिशन : भारत का विभाजन : भारतीय स्वाधीनता अधिनियम :
नये भारत का चित्र

केबिनेट मिशन

“भारत छोड़ो” आन्दोलन के बाद १९४४ में गांधीजी जेल से छूटे और उन्होंने श्री राजगोपालाचारी की सहायता से मुस्लिम लीग के अध्यक्ष श्री मुहम्मद अली जिन्ना के साथ बातचीत आरम्भ की जो अन्ततोगत्वा असफल रही। १९४५ में तत्कालीन वाइसराय लार्ड वेवेल ने कांग्रेस कार्यसमिति के लोगों को जेल से छोड़ दिया और शिमला में भारत की साविधानिक समस्या का हल खोजने के लिए एक सम्मेलन बुलाना। उसका उल्लेख हम तीसरे अध्याय में कर चुके हैं। वह सम्मेलन भी असफल रहा।

जून १९४५ में ब्रिटेन की सरकार बदली और रूढ़िवादी दल बहा ग्राम चुनावों में हार गया। रूढ़िवादी दल भारत के प्रश्न की ओर साम्राज्यवादी दृष्टिकोण से देखता था, उसके नेता श्री विन्स्टन चर्चिल ने कहा था कि—“मे किसी भी परिस्थिति में ब्रिटिश साम्राज्य के अन्त का साधन नहीं बनना चाहता।” उनकी हार के बाद थ्रम-दल ने सरकार बनाई। इस दल की सहानुभूति भारत के साथ शुरू से थी। इसके अतिरिक्त भारत और जगत में ऐसी परिस्थितियाँ पैदा हो गयीं कि ब्रिटिश सरकार ने भारत छोड़ने का निर्णय कर लिया, इस विषय पर हम चौथे अध्याय में विस्तार से अध्ययन कर चुके हैं।

सितम्बर १९४५ में ब्रिटिश सरकार ने अपनी भारत सम्बन्धी नीति की

। मार्च १९४६ में नई दिल्ली के एक प्रेस सम्मेलन में मापण देते हुए।

घोषणा कर दी जिसमें कहा गया कि प्रान्तीय विधान मण्डलों के लिये १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत चुनाव कराये जायेंगे, प्रान्तीय स्वराज्य की स्थापना होगी, भारत के लिये नया संविधान बनाने की दृष्टि से भारतीय लोकमत के नेताओं के साथ प्रारम्भिक चर्चा होगी तथा उसके लिये संविधान सभा की स्थापना होगी। शासन सत्ता का हस्तांतरण सुगम बनाने के लिय वाइसराय की कार्यकारिणी परिषद् में भारतीय नेताओं की नियुक्ति का प्रस्ताव भी रखा गया।

१६ फरवरी १९४६ के दिन ब्रिटिश समद के दोनों सदनों में एक साथ यह घोषणा की गई कि—“भारतीय नेताओं के साथ हमारी बातचीत की सफलता केवल भारत और ब्रिटिश कॉमनवेल्थ की ही नहीं समस्त विश्व की शान्ति के लिये सबसे अधिक महत्वपूर्ण है, इस दृष्टि से सरकार ने ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का एक विशेष मिशन भारत भेजने का निर्णय किया है जो वहां वाइसराय के साथ मिलकर उन नेताओं के साथ साविधानिक प्रश्न से संबंधित सिद्धान्त और प्रक्रिया के बारे में खोज करेगा।” मिशन के कार्य की व्याख्या करते हुए ब्रिटिश प्रधान मंत्री ने कहा कि वह “भारत को उसकी स्वतन्त्रता की यथाशीघ्र और पूर्णतम प्राप्ति में सहायता करेगा।”

१५ मार्च को यह निर्णय किया गया कि कैबिनेट मिशन में ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के तीन सदस्य—श्री लार्ड पैथिक लारेन्स, भारत मंत्री, सर स्टैफर्ड क्रिप्स (ब्रिटिश बोर्ड ऑफ ट्रेड के अध्यक्ष) तथा श्री ए० बी० एलेक्जेंडर (एडमिरेल्टी के प्रथम लार्ड) भारत जायेंगे। यह घोषणा सदन में करते समय ब्रिटिश प्रधान मंत्री श्री एटली ने कहा कि—“मुझे आशा है कि भारत के लोग ब्रिटिश कॉमनवेल्थ में रहना पसन्द करेंगे। मेरा निश्चित मत है कि ऐसा करने से वह बहुत लाभ प्राप्त करेंगे। परन्तु यदि वे ऐसा निर्णय करते हैं तो यह उनकी अपनी स्वतन्त्र इच्छा से किया गया निर्णय होना चाहिये।... और, यदि इसके विपरीत भारत स्वतन्त्रता का निश्चय करता है तो हमारी दृष्टि में उसे वैसा करने का अधिकार है। हमारा काम केवल इतना ही है कि हम सत्ता के हस्तांतरण को यथासम्भव सुगम और सरल बना दें।” इसके साथ ही उन्होंने भारत की साम्प्रदायिक समस्या पर बोलते हुए कहा कि—“हमें अल्पसंख्यकों के अधिकारों का ध्यान है और अल्पसंख्यकों को निर्भय होकर जीने का अधिकार है। परन्तु इसके साथ ही हम किसी अल्पसंख्यक जाति को बहुसंख्यक लोगों की प्रगति के मार्ग को अवरोध करने की अनुमति नहीं दे सकते।”

इन भाषणों से यह बात सिद्ध होती है कि प्रधानमंत्री के मस्तिष्क में भारत की आजादी का चित्र साफ तौर पर भोजूद था तथा वे पहले अनेक धवसरो की भांति इस बार भारत की साम्प्रदायिक स्थिति की आड़ में भारत की स्वतन्त्रता को टालने के लिये तैयार नहीं थे। उनकी घोषणा के अनुसार २३ मार्च १९४६ को कैबिनेट मिशन भारत पहुँच गया। उस समय भारत प्रान्तीय निर्वाचनों की तैयारी कर रहा था। कैबिनेट मिशन के सदस्य भारत में २६ जून तक रहे और वे यहाँ से भारत की

समस्या का स्थायी हल लेकर गये।

पाकिस्तान का प्रश्न—मिशन भारत को आजादी देने आया था, तब तो उसका काम बहुत सरल होना चाहिये था और भारत के लोगों को उसके भारत पहुँचने के अगले दिन ही भारत से बिदा कर देना चाहिये था, क्योंकि सभी देश की आजादी चाहते थे। परन्तु यह समस्या इतनी सरल नहीं थी। कांग्रेस ही नहीं मुस्लिम लीग को छोड़कर देश का प्रत्येक राजनीतिक दल, नेता और व्यक्ति भारत की अखंडता की रक्षा करना चाहता था। परन्तु 'होता है वही जो मजबूरे खुदा होता है।' देश को अखण्ड रहना नहीं था।

प्रधान मंत्री एटली के भाषण का हम यह अर्थ नहीं लगाना चाहिये कि वे मुस्लिम लीग की अपेक्षा करने जा रहे थे। वास्तव में उनके शब्द दोहरे अर्थ वाले थे और जब भारत मंत्री लाई पैथिक सारेन्स ने २५ मार्च को नई दिल्ली में एक प्रेस सम्मेलन बुलाया तो उसके सामने यह स्पष्ट कर दिया गया कि वे मुस्लिम लीग को कांग्रेस के समान स्तर पर मानते हैं। उन्होंने वहाँ कहा कि—“यह सच है कि कांग्रेस एक बहुत बड़ी सख्या की प्रतिनिधि है परन्तु मुस्लिम लीग को केवल एक अल्पसंख्यक राजनीतिक दल मानना उचित नहीं होगा, वे वास्तव में महान् मुस्लिम जाति के बहुसंख्यक प्रतिनिधि हैं।” इस वक्तव्य से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि मिशन पुराने अंग्रेजी दृष्टिकोण से ही भारतीय समस्या को देख रहा था, जिसमें भारत एक अखंड और महान भौगोलिक व राजनीतिक इकाई के रूप में नहीं, बल्कि हिन्दू और मुस्लिम दो जातियों के दो राष्ट्रों के रूप में देखा गया था और मिशन मुस्लिम जाति को अलग राष्ट्र मानकर उसे आत्म-निर्णय का अधिकार देने की नीयत लेकर भारत आया था। कांग्रेस की चर्चाओं से यह बात प्रकट हो गई थी कि मिशन की चर्चों का रस और मुस्लिम लीग के साथ ही विशेषकर घसी।

मुस्लिम लीग के नेता पाकिस्तान की माग पर डटे हुए थे, वे किसी भी दशा में भारत के साथ रहने को तैयार नहीं थे और देश के बंटवारे का आग्रह धमकी के साथ कर रहे थे। यह बात लगभग तय ही थी कि भारत का विभाजन होगा, प्रश्न केवल यह था कि पाकिस्तान में देश के कौन-कौन से भाग जायें और दोनों देशों के बीच कोई सांविधानिक सम्बन्ध रह सकता है या नहीं? इन प्रश्नों का उत्तर खोजने के लिये ही लम्बी चर्चाएँ होती रही। कांग्रेस अंग्रेजों को भारत छोड़ने के लिये कह रही थी और दूसरी ओर लीग का कहना था कि “बांटो तो जाओ।” यह वास्तव में ‘रखो, क़िट्ठि, नोर्ति का, परिरणण, थ, जो, “बांटो और राज्य करो” के सूत्र में अभिव्यक्त हुई थी। अब ‘बांटो और राज्य करो’ का रूपान्तर “बांटो तो जाओ” के सूत्र में हो रहा था। इसका अर्थ यह था कि यदि अंग्रेज बांटने से मना करते तो लीग का आग्रह होता कि वे यहाँ रहे और भारत को अपने अधीन रखें। यह कितना वफादारी पूर्ण निमन्त्रण था, इसे अंग्रेज समझते थे और इसीलिए उन्होंने निश्चय किया कि वे उस अपने प्यारे दल की पाकिस्तान की माग स्वीकार करेंगे जो उन्हें उनके

अन्तिम क्षण में भी आग्रह भरा निमन्त्रण देश में बने रहने का दे रहा था। कौसी विडम्बना थी।

अब केवल एक ही प्रश्न था कि क्या मिशन देश की एकता और बंटवारे के बीच का कोई मार्ग खोज सकता है? उमने चेष्टा की परन्तु बंटवारे का सिद्धान्त स्वीकार कर लेने के बाद किसी प्रकार साथ रहने का न कोई अर्थ था और न वह सम्भव ही था क्योंकि साथ रहने की कोई चाह ही दिलों में नहीं थी। दिल तो टूट चुके थे और सब शीघ्रता से बंटवारा चाहते थे। आखिर कांग्रेस को भी यही लगा कि बंटवारे के सिवाय कोई रास्ता देश की आजादी का रहा नहीं है। यदि हम बंटवारे के लिए तैयार नहीं होते हैं तो कांग्रेस यहां से जायगा नहीं अतः हम पराधीनता की अपेक्षा ऐसे लोगों के बिना रह लेना अधिक पसन्द करेंगे जो हमारे साथ रहने के लिये किसी भी कीमत पर तैयार नहीं ह। सरदार पटेल ने इस बारे में कहा था कि यदि हम बंटवारे और एकता के बीच की किसी योजना को स्वीकार कर लें तो 'सारा भारत पाकिस्तान के मार्ग पर चला जाता। आज हमारे नियन्त्रण में भारत का ७५ से ८० प्रतिशत तक भाग है जिसे हम अपनी विशिष्ट प्रतिभा के आधार पर विकसित कर सकते हैं और सुदृढ़ बना सकते हैं। यह कहना कि हमने विभाजन योजना को भय के कारण स्वीकार किया है, असत्य है। हमने कभी भय को जाना ही नहीं। हमने स्वतन्त्रता के लिए फाँव किया और हम चाहते हैं कि देश का जितना भाग स्वतन्त्र व सुदृढ़ हो सके उतना ही अच्छा है। अन्यथा न अखण्ड हिन्दुस्तान होगा न पाकिस्तान।"

मिशन की सिफारिशें—सम्बन्धी बातचीत के पञ्चान भी जब भारतीय नेता आपस में कोई समझौता न कर सके और देश के लिये सत्ता के हस्तांतरण की कोई ऐसी योजना न बना सके जो सब को स्वीकार होती तो मिशन ने स्वयं अपनी योजना देश के सामने पेश की। २७ अप्रैल को भारत मन्त्री लार्ड पैथिक लारेन्स ने दोनों दलों के अध्यक्षों को मुभाया कि मिशन चाहता है कि भारत का सांविधानिक ढांचा इस प्रकार का हो—“एक सभ्य सरकार जो जिसके पास विदेश सम्बन्ध, प्रतिरक्षा और संचार व यातायात के तीन विषय हों। प्रान्तों के दो सभ्य बनाये जायें जिनमें से एक प्रमुखतः हिन्दू और दूसरा मुस्लिम प्रान्तों का, ये दोनों सभ्य उन विषयों में प्रज्ञा-मन करें जो प्रान्त आपस में मिलकर उन्हें देना चाहें। शेष सब प्रभु-शक्तियाँ और विषय प्रान्तीय सरकारों के पास रहें।” मिशन ने यह भी आशा प्रगट की कि देशी राज्य इस ढांचे में अपना उपयुक्त स्थान बातचीत के बाद ग्रहण कर लेंगे।

इस योजना पर बातचीत करने के लिये मिशन ने दोनों दलों से अपने-अपने चार प्रतिनिधि भेजने की सिफारिश की। कांग्रेस ने दो हिन्दू और दो मुसलमान भेजे और लीग ने चारों मुसलमान। सम्मेलन ५ मई को आरम्भ हुआ। एक ओर लीग थी जो कमजोर सभ्य चाहती थी और जिसका कहना था कि पहले हिन्दू और मुस्लिम प्रान्तों के प्रतिनिधि अलग-अलग बैठकर प्रान्तीय समूहों का संविधान बनावें, उसके

बाद वे संध का सविधान तैयार करे। कांग्रेस का दृष्टिकोण इससे बिल्कुल भिन्न था। वह एक सुदृढ़ केन्द्र की स्थापना करना चाहती थी और उसका मानना था कि पहले संध का सविधान बना लिया जाय बाद में प्रान्त अपने समूहों के लिये सविधान बना लें। लोग का आग्रह था कि यह बात साफ होनी चाहिये कि संध या परिसंध (Confederation) की यह घोषणा केवल १० वर्ष के लिये थी जिसके बाद प्रांतों को उससे अलग हो जाने की छूट हो जानी चाहिये। १२ मई को सम्मेलन असफलता के साथ भंग हो गया।

१६ मई की योजना—ब्रिटिश सरकार की स्वीकृति लेकर मिशन ने १६ मई को एक दूसरी योजना दोनों दलों के सामने विचार के लिये रखी। मिशन ने यह बात जाहिर कर दी कि दोनों दल किसी समझौते के लिए तैयार नहीं हैं अतः उसे अपनी योजना पेश करनी पड़ रही है, योजना में कहा गया कि ब्रिटिश भारत के प्रान्त और देशी राज्य मिलकर एक संध का निर्माण करेंगे जिसकी सरकार में कार्यपालिका और विधायिका (Executive & Legislature) य दो अङ्ग होंगे और जिसके जिम्मे तीन विषय रहेंगे—वैदेशिक सम्बन्ध, प्रतिरक्षा और संचार व यातायात। उसे अपने प्रशासन के चलाने के लिये धन प्राप्त करने की शक्ति होगी। शायद सब शक्तियाँ प्रान्तों के पास रहेंगी, जिन्हें अधिकार होगा कि वे दूसरे प्रान्तों के साथ मिलकर समूह बना सकें और उन समूहों में कार्यपालिका व विधायिका अङ्गों की स्थापना कर सकें। संध और समूह दोनों में यह व्यवस्था की जाय कि १० वर्ष पश्चात् दोनों के सविधानों में सदस्य-प्रान्त या राज्य संशोधन करा सकें।

मिशन ने यह बात स्पष्ट कर दी कि उसका काम भारत का सविधान तय करना नहीं था बल्कि वह केवल एक सविधान बनाने वाले यन्त्र को चालू भर करना चाहता था जिससे कि भारतीयों द्वारा भारत का सविधान बनाया जा सके। उन्हें इस मामले में इतनी जल्दी थी कि वे सविधान सभा के लिये प्रत्यक्ष चुनाव के द्वारा प्रतिनिधियों के निर्वाचन में लगने वाले लम्बे समय तक इन्तजार नहीं करना चाहते थे, अतः उन्होंने सुझाव दिया कि प्रान्तीय विधान सभाएँ एक लाख जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि के हिसाब से प्रतिनिधियों का चुनाव कर लें और इस प्रकार काम शुरू किया जाय। प्रान्तीय प्रतिनिधियों की सरया को तीन खण्डों में बाँटा जाये—मुस्लिम, सिख और अन्य। (अन्य में हिन्दू व दूसरे सब लोग आ गये जिन्हें साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं था) इन तीनों की संख्या उनकी जनसंख्या के हिसाब से अलग-अलग प्रान्तों में तय की जाये। प्रान्तों की विधान सभाओं के सदस्य अपनी अपनी जाति के हिसाब से इन तीनों को अलग-अलग चुन लें।

मिशन ने कहा कि सविधान सभा अपनी प्रथम बैठक के बाद तीन भागों में विभाजित हो जाये, प्र खण्ड में उन क्षेत्रों के प्रतिनिधि रहे जो पाकिस्तान के लिये नहीं मांगे गये हैं और प्र खण्ड में पंजाब, पश्चिमोत्तर सीमाप्रान्त, सिन्ध और ब्रिटिश बिलोचिस्तान, एवं प्र खण्ड में बंगाल और आसाम को रखा जाये। इनमें से प्रत्येक

खंड अपने प्रान्तों के लिये प्रान्तीय शासन का सविधान तैयार करे, यदि वह चाहे तो समूह का सविधान भी बना सकता है और उसे जो शक्तियाँ देना चाहे, दे सकता है। अन्त में पूरी सविधान सभा इकट्ठी होकर संघ-संविधान बना ले। नये संविधान के अन्तर्गत प्रथम चुनाव के बाद प्रत्येक प्रान्त को यह अधिकार होगा कि उसकी विधान सभा अपने बहुमत से यह तय कर सके कि वह किंगी समूह को छोड़ेगा या नहीं।

इसके आगे यह कहा गया कि संविधान सभा और ब्रिटेन के बीच एक संधि होगी जिसमें सत्ता के हस्तांतरण से उत्पन्न अनेक प्रश्नों का समाधान किया जायेगा। इसके प्रतिरिक्त इस बात पर बहुत बल दिया गया कि तुरन्त केन्द्र में एक अन्तरिम सरकार की स्थापना की जाय जिसमें देश के प्रमुख राजनीतिक दल भाग लें, जिससे कि देश के सामने खड़े हुए खाद्य समस्या आदि के महत्वपूर्ण प्रश्नों का राष्ट्रीय हल खोजा जा सके। कहा गया कि ब्रिटिश सरकार इस प्रकार बनी अन्तरिम सरकार को पूरा सहयोग देगी जिसमें कि सत्ता का हस्तांतरण जल्दी और सुगमता से हो सके। मिशन ने सावधान किया कि यदि समस्या का कोई हल न निकाला गया तो उसके परिणाम बहुत भयंकर होंगे और देश भीषण हिंसा व गृह-युद्ध में फँस सकता है।

महात्मा गांधी ने इस योजना के बारे में लिखा कि, "वर्तमान परिस्थितियों में ब्रिटिश सरकार द्वारा बनाई गई यह सर्वोत्तम योजना है। यदि हम देखें तो इस योजना में हमारी दुर्बलता प्रगट होती है। कांग्रेस और मुस्लिम लीग आपन में सहमत नहीं हो सकी, वे सहमत नहीं हुयी। यदि हम भूखेनाबश यह सोचकर सन्तोष कर लें कि कठिनाइयाँ ब्रिटिश सरकार की पैदा की हुई हैं तो वह हमारी खेदजनक भूल होगी। मिशन इ ग्लैंड से इतनी दूर चलकर उनका शोषण करने नहीं आया था। वे ब्रिटिश शासन को समाप्त करने के सरलतम और शीघ्रतम साधन खोजने के लिये आये हैं।" §

कांग्रेस ने इस योजना पर कुछ शर्कयें प्रगट की परन्तु उनमें से अधिकांश का समाधानकारक स्पष्टीकरण मिशन ने दे दिया। कांग्रेस ने २५ जून को उस योजना को कुछ शर्तों के साथ स्वीकार कर लिया, मुस्लिम लीग ने भी अपने ढंग से उसे मान लिया। परन्तु, अन्तरिम सरकार बनाने के प्रश्न पर कांग्रेस तैयार नहीं हुई। लीग अन्तरिम सरकार के लिये भी तैयार हो गई। मिशन २६ जून को भारत से वापिस लौट गया।

वाइसराय लार्ड वेवेल ने घोषणा की कि यदि कांग्रेस अन्तरिम सरकार में आने को तैयार न हुई तो उन्हें लीग और दूसरे लोगों को मिला कर सरकार बनानी पड़ेगी।

अन्तरिम सरकार की स्थापना—संविधान सभा के चुनाव हो गये। कुल २६६ सदस्य चुने गये जिनमें से २०५ स्थान कांग्रेस को प्राप्त हुए और ७३ लीग

को । इसी समय लीग ने घोषणा कर दी कि वह संविधान सभा में अपने सदस्यों को नहीं भेजेगी । उधर वाइसराय अन्तरिम सरकार बनाने के लिये बेचैन हो रहा था । जब मुस्लिम लीग ने किसी भी तरह नहीं माना और वह सरकार में आने को तैयार नहीं हुई तो उसने कांग्रेस के अध्यक्ष श्री जवाहरलाल नेहरू को निमंत्रित किया, वे एकदम सरकार बनाने को तैयार हो गये । उन्होंने १४ में से १२ मंत्रियों के नाम वाइसराय को दे दिये और वे नाम सम्राट द्वारा स्वीकार कर-लिये गये । २ सितम्बर को कार्यकारिणी के सदस्यों ने पद ग्रहण कर लिया और श्री जवाहरलाल उपाध्यक्ष बनाये गये ।

लीग द्वारा भयानक हत्याकाण्ड—सरकार के शपथ लेने से पहले ही लीग ने १६ अगस्त को प्रत्यक्ष कार्यवाही दिवस बनाया और हिन्दुओं की हत्या करनी शुरू कर दी । देश में साम्प्रदायिक आग फैल गई । कलकत्ता में भयंकर हत्याकाण्ड हुआ, लगभग ४००० लोग मारे गये और १०,००० घायल हो गये । महात्मा गांधी ने इस पर लिखा था कि हम गृह युद्ध में अभी फंसे तो नहीं हैं परन्तु उसके निकट पहुँच गये हैं, हम उसकी तैयारी में हैं ।

लीग सरकार के भीतर—लीग ने जब यह देखा कि कांग्रेस सरकार के भीतर से अपनी शक्ति को मजबूत बना रही है तो वह भी तुरन्त सरकार में घुस गई, उसे वाइसराय की कार्यकारिणी में ५ स्थान दे दिये गये । १५ अक्तूबर को लीग के सदस्यों ने अपने पदों की शपथ ली । उधर १० अक्तूबर से बंगाल के नोआखाती में खुले आम मुसलमानों ने हिन्दुओं को मारना शुरू कर दिया । यहाँ हम साम्प्रदायिक दंगों के बारे में और अधिक नहीं कहेंगे । इस विषय में इतना ही कहना है कि देश साम्प्रदायिक द्वेष की आग में घबक रहा था । यह आग विभाजन के बाद तक धू-धू करके जलती रही, और आखिर रक्त की उम धारा से यह आग बुझ पाई जो संसार के अपने युग के सबसे महान पुरुष के हृदय से बह कर निकली ।

लन्दन सम्मेलन—सरकार ने तय कर दिया कि संविधान सभा की पहली बैठक ६ दिसम्बर को होगी, परन्तु लीग उसमें जाने और उसकी कार्यवाही में भाग लेने को तैयार नहीं थी । इस पर ब्रिटिश संसद में यह घोषणा की गई कि ब्रिटिश सरकार ने भारत के वाइसराय और कांग्रेस व लीग के दो-दो एव सिखों के एक प्रतिनिधि को चर्चा के लिए लन्दन बुलाया है । पहले तो जवाहरलालजी ने लन्दन जाने से मना कर दिया परन्तु बाद में जब ब्रिटिश प्रधान मंत्री ने उन्हें व जिज्ञा को व्यक्तिगत फोन किये और आश्वासन दिया कि संविधान सभा ६ दिसम्बर को निश्चय ही अपनी बैठक करेगी तब वे लन्दन गये । सिखों की ओर से सरदार बलदेवसिंह भी गये ।

चार दिन बाद ६ दिसम्बर को सरकार ने घोषणा कर दी कि कोई बात तय नहीं हो सकी । नेता अपने देश को वापिस लौट आये और यहाँ संविधान सभा की उधेड़-धुन में लग गये । कांग्रेस संविधान सभा की सफलता के लिए कटिबद्ध थी परन्तु मुस्लिम लीग उसके बाहर बैठी रही ।

सविधान सभा का काम शुरू होता है—६ दिसम्बर के महान दिन भारत के लिए एक स्वतन्त्र सविधान बनाने के लिए सविधान सभा की पहली बैठक आरम्भ हुई। डा० राजेन्द्रप्रसाद को सविधान सभा का अध्यक्ष बनाया गया। पहली सभा की अध्यक्षता श्री मन्चिचदानन्द सिन्हा ने की। सविधान सभा में कांग्रेस प्रसिद्ध विधि शास्त्रियों को चुनवा कर लाई थी। यह महान सभा बहुत प्रभावशाली और प्रतिभाशाली थी, तथा भारत की आत्मा का सही प्रतिनिधित्व करती थी। उसमें यदि कुछ नहीं था तो वह भारत का महान पुरुष नहीं था जो सारे देश की आत्मा का एकमात्र प्रतिनिधि था। गांधीजी के बारे में बोलते हुए जवाहरलालजी ने सविधान-सभा की उस पहली बैठक में कहा था—“वे राष्ट्रपिता हैं, वे इस सभा के निर्माता हैं, इसके अतिरिक्त अपने देश में जो पीछे हुआ है उसमें से अधिकांश के अब जो आगे होने को है उसमें से अधिकांश के भी निर्माता हैं।” इस समय गांधीजी बंगाल की पीड़ित मानवता को प्रेम और सद्भावना का संदेश दे रहे थे।

जवाहरलालजी ने सभा में उद्घोषा का प्रस्ताव रखा और उसमें यह बात स्पष्ट कर दी गई कि वह सभा स्वयं और प्रभुता सम्पन्न भारत का सविधान बनाने का काम करेगी और किसी भी परिस्थिति में उस काम से विमुख नहीं होगी।

मुस्लिम लीग सभा में शामिल नहीं हुई। १५ फरवरी १९४७ को सरदार पटेल ने बताया कि उन्होंने सरकार से मांग की थी कि या तो लीग सभा में आय या अंतरिम सरकार से भी निकाल दी जाय। यदि ऐसा न हुआ तो कांग्रेस के सदस्य सरकार में बाहर निकल जायेंगे।

इस बीच सविधान सभा तेजी के साथ अपना काम करती रही। इस बारे में यह बात साफ हो गई कि सविधान सभा का बनाया हुआ सविधान उन्हीं प्रांतों पर लागू होगा जो उसे स्वीकार करना चाहेंगे। इधर ब्रिटिश सरकार ने घोषणा कर दी कि वह भारत को जून १९४८ तक सारी सत्ता देकर भारत में हट जाना चाहती है।

इस समय भारत में दो महत्वपूर्ण घटनाएँ हुई जिन्होंने भारत के भाग्य का निर्णय किया। पहली घटना थी लाई बेबेल की वापसी और लाई माउन्टबेटन का वाइसराय बन कर भारत आना और दूसरी घटना थी मुस्लिम लीग की ओर से प्रत्यक्ष कार्यवाही को तीव्र किया जाना जिसका अर्थ था भारत में फैले हुए साम्प्रदायिक द्वेष की आग में घी डालना। भारत देश एक प्रकार से गृह युद्ध की स्थिति में पहुँच गया। इसी का परिणाम यह हुआ कि जो लोग भारत की अखण्डता का स्वप्न देख रहे थे वे अनमने मन से भारत के विभाजन के लिए तैयार हो गये, उन्हें लगा कि इसके सिवाय देश को बचाने का कोई रास्ता नहीं रह गया था।

भारत का विभाजन

४ मार्च को लाहौर में मुस्लिम लीग ने साम्प्रदायिक उपद्रव शुरू कर दिये, उधर बहा स्यायी भविष्यद्वान बनाने की कोई सम्भावना नहीं थी, अतः पंजाब की

शासन सत्ता १९३५ के अधिनियम के अनुसार अंग्रेज गवर्नर सर ईवान जेन्किन्स को सौंप दी गई। साम्प्रदायिक दंग बढ़ते गए और वह आग देहता में भी फैल गई, गवर्नर ने फौज की सहायता ली और १८००० भारतीय व २००० अंग्रेजी सैनिक तैनात किए गए। इन दंगों के परिणामस्वरूप लगभग २०००० अनुष्णों की मृत्यु हुई।

२० फरवरी को ब्रिटिश सरकार ने भारत को स्वतन्त्रता देने की घोषणा तो कर दी परन्तु उसके सामने यह प्रश्न उपस्थित हो गया कि सत्ता किस के हाथ में दी जाए भारत के लोगों के लिए यह धर्म की बात थी कि वे आपस में किसी निर्णय पर नहीं पहुँच पा रहे थे। कांग्रेस ने जब साम्प्रदायिकता का यह नगा नाच देखा तो उसकी आंखें खुल गयीं और उसकी कार्यसमिति के सदस्य स्थिति पर विचार करने के लिए इकट्ठे हुए। उन्होंने यह प्रस्ताव पास किया कि सविधान सभा जो सविधान तैयार करती है, यदि किसी प्रान्त का कोई भाग उस सविधान को स्वीकार करना और लागू करना चाहता है तो उसे बंभा करने से नहीं रोका जाना चाहिए। आगे उन्होंने यह भी कहा कि इसके लिए यदि आवश्यक हो कि प्रान्तों का विभाजन किया जाय तो वह भी किया जाना उचित होगा पंजाब के हिन्दू सिख मुस्लिम लीग द्वारा किए गए अत्याचारों के कारण बराबर यह माग कर ही रहे थे कि पंजाब के दो भाग किए जायें जिसमें से एक में हिन्दू और सिख जनसंख्या के बहुमत वाले क्षेत्र हों और दूसरे मुस्लिम-प्रधान। बंगाल के हिन्दू भी वहाँ साम्प्रदायिक अत्याचारों से ऊबकर इसी प्रकार से बंगाल के विभाजन की माग कर रहे थे। विघाता का कैसा विचित्र खेल है कि जो बंगाली अंग्रेज द्वारा बंगाल के दो टुकड़े कर दिए जाने पर सन् १९०५ में बंगाल की एकता के लिए मरने मिटने के लिए तैयार हो गए थे और जिन्होंने उसे एक करा कर ही दम लिया था वे ही लोग आज स्वयं बटवारे की माग कर रहे थे। कोई कर ही कुछ नहीं सकता था परिस्थितियाँ ही इस प्रकार की निर्मित कर दी गई थी।

य प्रस्ताव भारत के बटवारे के प्रस्ताव नहीं थे परन्तु इनसे यह आभास मिलन लगा था कि हिन्दुओं ने और कांग्रेस ने भी, जो अपने को सारे देश और हर जाति व धर्म का प्रतिनिधि मानती थी, मुस्लिम लीग की गुण्डागर्दी के सामने झुटने टेक दिए थे और वे अब देश के बटवारे की दिशा में चिन्तन करने लगे थे। इसी समय देश के प्रसिद्ध राष्ट्रवादी दैनिक समाचार पत्र "हिन्दुस्तान टाइम्स" ने लिखा था कि "चाहे भारत में एक प्रभुता सम्पन्न राज्य हो या अधिक हो, और चाहे एक राज्य बनने की स्थिति में कैबिनेट मिशन योजना के अनुसार तीन श्रेणियों वाला सघ हो या सादा सघ हो, पंजाब और बंगाल का बटवारा हर स्थिति में आवश्यक है।" 'किसी भी स्थिति में प्रान्तीय स्वराज्य को नष्ट नहीं किया जा सकता, परन्तु इसी क्षेत्र में विभिन्न सम्प्रदायों के बीच बहुत गहरे मतभेद हैं। यदि वर्तमान बंगाल और पंजाब के आधार पर एक भारतीय सघ या सघ के भीतर समूह बनाए जाते हैं, तब इन प्रान्तों के भीतर फैला हुआ साम्प्रदायिक विद्वेष निश्चित रूप से समूहों और सघ

की सरकारों में प्रतिबिम्बित होगा और सारे देश का राजनीतिक जीवन आज की ही तरह जहरीला होता रहेगा।” १

२४ मार्च को लार्ड माउन्टबेटेन दिल्ली पहुँचे और उन्होंने कोशिश की कि देश के भीतर शान्ति स्थापित हो सके। उनकी प्रेरणा से गांधीजी और जिन्ना साहब के हस्ताक्षर से एक अपील निकाली गई कि देश में साम्प्रदायिक हिंसा बन्द कर दी जाय, परन्तु उसका कोई प्रभाव नहीं होने वाला था, मुस्लिम लीग देश के वातावरण को दूषित करने पर तुली हुई थी। कांग्रेस और लीग के बीच समझौता होने की तो कोई सम्भावना शेष रही ही नहीं थी, मामला यहाँ तक बिगड़ गया कि वे एक दूसरे से बात करने तक म हिचकिचाते थे और स्थिति तेजी से पाकिस्तान की ओर धुलकती चली गई। अप्रैल १९४७ में भारत सरकार के विदेश विभाग के सदस्य और गवर्नर-जनरल की कार्यकारिणी परिषद के उपाध्यक्ष श्री जवाहरलाल नेहरू ने घोषणा की कि यदि मुस्लिम लीग पाकिस्तान चाहती है तो वह उसे ले सकती है लेकिन वह भारत के उन प्रदेशों को नहीं ले सकती जो पाकिस्तान में शामिल नहीं होना चाहते। इसी प्रकार २८ अप्रैल को संविधान सभा के अध्यक्ष डॉ० राजेन्द्रप्रसाद ने कहा कि, “यद्यपि हमने कैबिनेट मिशन के १६ मई १९४६ के वक्तव्य को स्वीकार कर लिया है जिनमें कहा गया है कि देश के विभिन्न प्रान्तों और राज्यों का एक मध्य बनेगा, तथापि यह हो सकता है कि मध्य में समस्त प्रांत शामिल न हों। यदि दुर्भाग्यवश वैसा हो जाता है तो हम भारत के एक भाग के लिए संविधान बनाकर ही सन्तुष्ट हो जायेंगे। उस स्थिति में हम एक सिद्धान्त पर अडना चाहिए और हम अडेंगे कि देश के प्रत्येक भाग पर एक ही सा सिद्धान्त लागू किया जायगा और उसके किसी भी अनिच्छुक भाग पर कोई भी संविधान जबरदस्ती थोपा नहीं जायगा। इसका अर्थ केवल भारत का ही नहीं अपितु कुछ प्रान्तों का विभाजन भी होगा। हम इसके लिए तैयार रहना चाहिए और संविधान सभा के सामने ऐसी स्थिति आ सकती है कि उसे इस प्रकार के बदवारे पर आधारित संविधान बनाना पड़े।”

यहाँ हमने विभाजन के बारे में कांग्रेस के दो नेताओं-जवाहरलाल नेहरू और डॉ० राजेन्द्रप्रसाद के वक्तव्यों का उल्लेख किया है जिनमें यह बात प्रगट होती है कि कांग्रेस विभाजन के सिद्धान्त का मानती जा रही थी। परन्तु एक व्यक्ति था, जो कांग्रेस के बाहर था मगर जिसके बिना कांग्रेस की पहचानना कठिन होता, इतना ही नहीं जो, एक लम्बे समय तक भारत के भाग्य का विधाता रहा था, जिस भारत के लोग और सत्तार के लोग शान्ति, एकरा, प्रेम और करुणा का ममोहा मानते हैं, वह व्यक्ति था गांधी। आज उसकी आवाज अकेली रह गई थी। जिसके इशारे पर देश

१: ई० डब्ल्यू० आर० लूमी द्वारा लिखित पुस्तक ‘दा ट्रान्स्फर ऑफ पावर इन इण्डिया,’ प्रकाशक जाज एलेन एण्ड अनविन निमिटेड, १९५४ के पृष्ठ १५० पर से उद्धृत।

मर मिटने को तैयार रहता था, आज उगी की आवाज सबसे उपेक्षित हो गई थी। फिर भी उसकी उपेक्षा न कांग्रेस कर सकती थी न ब्रिटिश सरकार और न भारत की राष्ट्रीय मनोवृत्ति वाली जनता। आखिर नाइड माउन्टबेटेन ने उनकी सगाह मागी, उनके और श्री जिन्ना के बीच गेंट भी कराई मगर वह महात्मा अपनी स्थिति से जरा भी नहीं डिगा और उन्होंने साफ कह दिया कि वे न भारत के विभाजन के पक्ष में हैं और न कुछ प्रांतों के विभाजन के, क्योंकि इसका अर्थ होगा मिट्टात के तौर पर विभाजन को स्वीकार कर लेना।

अब यह बात तो लगभग निश्चित सी हो गई कि पाकिस्तान बनेगा, भगडा केवल इस बात पर रह गया कि कांग्रेस पंजाब और बंगाल के विभाजन का आग्रह कर रही थी और लोग उसे मानने से इन्कार कर रही थी। लोग का कहना था कि पाकिस्तान बन जान के बाद हिन्दुओं के लिए भारत का तीन चौथाई भाग बच जायगा यदि पंजाब और बंगाल के हिन्दू पाकिस्तान में रहना पसन्द नहीं करें। तो वे भारत आ सकते हैं और इस प्रकार जनता का अदला-बदला भारत और पाकिस्तान के बीच हो सकता है। कांग्रेस न लोग के इस तर्क को ही पकड़ लिया और उसने तर्क रखा कि अल्पसंख्यकों के अदल-बदल की दृष्टि से ही वह पंजाब और बंगाल के विभाजन का आग्रह कर रही है क्योंकि विभाजन न होने की स्थिति में पाकिस्तान के पश्चिमी प्रदेश में अल्पसंख्यक ३८४ हाज़ और पूर्वी प्रदेश में ४८३। दोनों प्रांतों के विभाजन के परिणामस्वरूप यह समस्या घटकर क्रमशः २६६ और ३०५ प्रतिशत रह जायगी जबकि भारत में मुसलमानों की संख्या केवल १३ प्रतिशत ही होगी। कम प्रतिशत का अदल-बदल अधिक सुगम हो जायगा।

वाइसराय ने सब दलों के नेताओं को चर्चा के लिए २ जून को बुलाया और इसी बीच वे लन्दन के बुलावे पर बहा चले गये। इधर जिन्ना साहब ने घोषणा की कि वे पंजाब और बंगाल का दृढ़तया हर्गिज पसन्द नहीं करेंगे तथा वे चाहते हैं कि पूर्वी और पश्चिमी पाकिस्तान को जोड़ने के लिये जाने जाने का एक रास्ता उन्हें दिया जाय। इस वैहदी मांग पर एक समाचारपत्र ने लिखा था कि इसका अर्थ यह है कि एक हजार मील लम्बी और कम से कम पांच मील चौड़ी सड़क कराची से चिट्टागोम तक पाकिस्तान स्पेणल दोड़ने के लिये भारत के बीचोबीच बनानी होगी। यानी ५००० वर्ग मील क्षेत्र भारत के आर पार और उन्हें दिया जाय। कांग्रेस इस बहूदी मांग के प्रति उदासीन रही क्योंकि वह जानती थी कि यह सिवाय एक सनक के और कुछ भी नहीं हो सकती। उधर गांधीजी ने अपनी एक प्रार्थना सभा में कहा कि 'चाहे सारा भारत जल जाय और चाहे मुसलमान तलवार के जोर से पाकिस्तान मांगें, हम उसके लिये हर्गिज तैयार नहीं होंगे।'

३ जून की घोषणा—२ जून को वाइसराय ने राजनीतिक नेताओं की सभा बुलाई और उनके साथ हुई चर्चा के आधार पर ३ जून को एव घोषणा कर दी और साथ ही यह भी कह दिया कि यदि मुस्लिम लीग उनकी बात नहीं मानती है तो वे

बिना किसी परवाह के अपनी योजना को क्रियान्वित करेंगे। ३ जून की घोषणा में विशेषकर यह कहा गया था कि — १ बंगाल और पंजाब में उन प्रान्तों की विधान सभाएँ दो भागों में मुस्लिम बहुमत वाले जिलों के प्रतिनिधि और उनके अलावा शेष प्रतिनिधि अलग अलग मिलेंगी और वे यह तय करेंगे कि प्रान्तों का बंटवारा करना है या नहीं और यदि बंटवारा होता है तो वे किस भाग की संविधान सभा में भाग लेना पसंद करेंगे—भारत की या पाकिस्तान की। २ पश्चिमोत्तर सीमाप्रदेश में इस विषय पर लोकनिर्णय लिया जायगा कि वहाँ की जनता पाकिस्तान में मिलना चाहती है या नहीं। इसी प्रकार यदि बंगाल का विभाजन होता है तो आसाम के सिलहट जिले में भी लोकनिर्णय द्वारा यह तय किया गया कि मुस्लिम बहुसंख्या वाला जिला पाकिस्तान में मिलना चाहता है या नहीं। ३ ब्रिटिश बिलोचिस्तान की जनता से भी यह जानकारी की जायगी कि वे किस संविधान सभा में भाग लेना पसन्द करेंगे।

इस घोषणा के साथ ही यह भी घोषित कर दिया गया कि ब्रिटिश संसद अपने बालू सत्र में भारत को औपनिवेशिक स्वराज्य देने के लिये एक विधेयक पास करेगी और भारत के दोनों भागों को यह अधिकार होगा कि वे चाहे तो राष्ट्रमंडल (British Commonwealth) में रहे अन्यथा न रहे। साथ ही यह भी कह दिया गया कि ब्रिटिश सरकार १५ अगस्त को भारत में सत्ता भारत के लोगों को सौंप देगी और उस दिन से वह उसके शासन के लिये जिम्मेवार नहीं होगी।

स्वतंत्रता की घड़ी इतनी निकट आ गई थी मगर कोई उत्साह नहीं था। कांग्रेस और गांधीजी मजबूरी के साथ एक उदासीन दृष्टि से योजना को देख रहे थे साम्प्रदायिक द्वेष का मकट उन्हें डरा रहा था। और अखिरकार ७ जून को गांधीजी ने अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी को यह सिफारिश की कि वह इस योजना को स्वीकार कर ले। उन्होंने इस प्रसंग में यह भी कहा कि देश के बंटवारे की जिम्मेवारी कांग्रेसों पर न होकर भारत के लोगों पर ही है।

मुस्लिम लीग ने भी चुपचाप योजना को स्वीकार कर लिया। सारे देश में संसद सेनाएँ तैनात कर दी गईं विधायक पंजाब, सीमान्तप्रदेश कलकत्ता बम्बई में लगभग ५०,००० सैनिक और १०,००० सशस्त्र पुलिस के जवान तैनात किये गये। विभाजन समिति का निर्माण हो गया और पंजाब व बंगाल के विधान मंडल में विभाजन का निर्णय कर लिया गया। सिन्ध व बिलोचिस्तान ने भी तय कर लिया कि वे पाकिस्तान में सम्मिलित होंगे। आसाम के सिलहट जिले में लोकनिर्णय हुआ और तब यह निर्णय हो गया कि वह पाकिस्तान में मिलेगा। पश्चिमोत्तर सीमा प्रदेश में लोकनिर्णय जुलाई में होगया और वहाँ कांग्रेस के समर्थकों ने लोकनिर्णय का बहिष्कार किया जिसके परिणामस्वरूप वहाँ भी यह निर्णय हो गया कि वह प्रान्त पाकिस्तान में मिलेगा। इस प्रकार पाकिस्तान का चित्र तैयार हो गया, अब वह श्री जिन्ना के दिमाग में व्यवहारिक और वास्तविक घरातल पर उतर आया। देश के दो टुकड़े होगये।

भारतीय स्वाधीनता अधिनियम—१९४७

२० फरवरी की अपेक्षा ३ जून की घोषणा ने देश के भीतर एक अधिक सक्रिय हलचल पैदा कर दी तथा देश स्वतन्त्रता के लिये तैयार होने लगा। यह देखकर ब्रिटिश सरकार ने लन्दन से भारत स्वाधीनता विधेयक का प्रारूप बनाकर वाइसराय के पास भारतीय नेताओं की स्वीकृति के लिए भेजा। २ जुलाई को वाइसराय ने उस प्रारूप को कांग्रेस और लोग के नेताओं के सामने रखा जिस पर वे सहमत हो गये तथा ब्रिटिश संसद में जुलाई के प्रथम सप्ताह में वह विधेयक पेश कर दिया गया। लोकसभा ने उसे एक सप्ताह से भी कम समय के भीतर बिना मत-विभाजन के सब सम्मति से पास कर दिया। १६ जून को साइंस सभा ने उस पर अपनी सहमति प्रदान कर दी और १८ जुलाई को उस पर संसद की स्वीकृति प्राप्त हो गई। इस प्रकार 'भारत स्वाधीनता अधिनियम—१९४७' पास हो गया।

अधिनियम का नाम—बैधानिक दृष्टि से इस अधिनियम का बहुत महत्व है। इसका नाम यह बात प्रगट करता है कि यद्यपि अधिनियम की धाराओं भारत और पाकिस्तान को औपनिवेशिक स्वराज्य दे रही थी तथापि उस मामले में दोनों राज्यों को पूरी स्वतन्त्रता दी गई थी कि वे जब चाहे तब पूर्ण स्वाधीनता की घोषणा करके ब्रिटेन के साथ अपने औपनिवेशिक सम्बन्ध समाप्त कर सकते हैं। यह योजना बहुत व्यावहारिक थी। क्योंकि यदि तुरन्त स्वतन्त्रता की घोषणा की जाती तो देश के सामने अनेक सांविधानिक प्रश्न उठ खड़े होते, और हमने देखा कि भारत के लोगों की औपनिवेशिक-पद के प्रति घृणा के बावजूद तथा अपनी पूरी चेष्टा के बाद भी हमें गणतन्त्र की घोषणा करने में १५ अगस्त १९४७ से २६ जनवरी १९५० तक का लम्बा समय लग गया। केवल नाम में ही नहीं, वास्तव में भारत और पाकिस्तान को स्वतन्त्रता दे दी गई।

देशों के नाम और क्षेत्र—अधिनियम बनाते समय देशों के नाम के बारे में थोड़ी कठिनाई पैदा हुई थी। शुरू में हिन्दुस्तान और पाकिस्तान नाम के दो देशों का उल्लेख किया गया था, परन्तु इस पर कांग्रेस ने आपत्ति उठाई और आप्रह किया कि हिन्दुस्तान के स्थान पर भारत और इण्डिया नामों का प्रयोग किया जाये। उनका मानना था कि दो नये देशों के निर्माण का प्रश्न नहीं था, केवल देश का एक अङ्ग देश से अलग हो रहा था। इस प्रकार नये बनने वाले देश की भाँति जो भी नाम दिया जाता, भारत (इण्डिया) का नाम किसी भी प्रकार नहीं बदला जा सकता था। इससे एक और सुविधा यह होती कि भारत अपने अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों को बिना किसी वैधानिक कठिनाई के पूरा कर सकता था। बाद में संयुक्त राष्ट्र सभ ने भी इस विचार को मान्य किया और स्वतन्त्रता के बाद भारत को नये सिरे से उमका सदस्य नहीं बनना पड़ा, केवल पाकिस्तान को ही सदस्य बनने के लिए प्रार्थना पत्र भेजना पड़ा जो तुरन्त ही स्वीकार हो गया।

कांग्रेस की यह बात मान ली गई थी अतः अधिनियम ने इण्डिया और पाकिस्तान नाम के दो देशों का उल्लेख किया। सबसे बड़ी कठिनाई दोनों देशों के निश्चित क्षेत्र के बारे में थी क्योंकि कई स्थानों पर सीमाएँ अनिश्चित थी। अतः इस बारे में अधिनियम में कहा गया कि भारत में वह सब क्षेत्र होगा जो ब्रिटिश-भारत के क्षेत्र में पाकिस्तान का क्षेत्र निकाल कर बचता है। बंगाल और पंजाब को पूर्वी और पश्चिमी दो क्षेत्रों में बाटा जायगा तथा उनकी सीमाएँ सीमा-आयोग द्वारा निर्धारित की जायेंगी। सिलहट और पश्चिमोत्तर सीमा प्रान्त में लोक निर्णय होगा, तथा यदि उनका निर्णय पाकिस्तान में मिलने के पक्ष में हुआ तो वे पाकिस्तान में शामिल होंगे, उनके अतिरिक्त पूर्वी बंगाल, पश्चिमी पंजाब, सिन्ध और विलोचिस्तान के प्रान्त पाकिस्तान के क्षेत्र में रहेंगे। अधिनियम के द्वारा सीमा आयोग का निर्माण होने तक के समय के लिए दोनों देशों की अस्थायी सीमाएँ निश्चित कर दी गई थी।

गवर्नर जनरल—अधिनियम में कहा गया कि दोनों देशों में दो गवर्नर जनरल होंगे, साथ ही यह भी कहा गया कि एक व्यक्ति भी दोनों देशों में एक साथ इस पद को सम्हाल सकेगा। गवर्नर जनरल कौन हो, इस बारे में निर्णय करने की शक्ति मसद ने भारत और पाकिस्तान को दे दी। परन्तु इस बारे में सबसे बड़ी कठिनाई यह थी कि दोनों देशों में विधिवत् मन्त्रिमण्डल तो थे नहीं, तथा उस कारण कोई प्रधान मन्त्री भी नहीं था, अतः यह कैसे तय किया जाये कि गवर्नर जनरल कौन हो, उसका हल यह निकाला गया कि दोनों देशों में क्रमशः सींग और कांग्रेस के नेता इसका निर्णय करें।

दोनों देशों में एक ही व्यक्ति गवर्नर-जनरल हो सकता है, यह व्यवस्था इस दृष्टि से की गई थी कि जब तक बटवारे की कार्यवाही शान्ति के साथ पूरी हो उस अवधि में लार्ड माउण्टबेटेन दोनों देशों के गवर्नर जनरल बने रहें। सब लोग आशा करते थे कि श्री जिन्ना पाकिस्तान के प्रधान मन्त्री बनना पसन्द करेंगे, और वे यह पसन्द करेंगे कि लार्ड माउण्टबेटेन पाकिस्तान के गवर्नर जनरल बनें, परन्तु यह देख कर सबको आश्चर्य हुआ कि श्री जिन्ना को यह प्रस्ताव स्वीकार नहीं हुआ। तथा वे स्वयं प्रधान मन्त्री के स्थान पर गवर्नर जनरल बने। भारत के गवर्नर जनरल लार्ड माउण्टबेटेन ही बने। इस विषय में यह बात ध्यान देने योग्य है कि गवर्नर जनरल स्वतन्त्रता से पहले वाइसराय भी होता था, और वाइसराय के नाते वह ब्रिटिश सम्राट की ओर से देशी रियासतों के मामलों में सर्वोपरि सत्ता का प्रयोग करता था। इस अधिनियम ने वाइसराय के पद का अन्त कर दिया तथा, इसके अनुसार गवर्नर-जनरल केवल गवर्नर जनरल ही रह गया।

भारत मन्त्री और उसका कार्यालय—अंग्रेजी शासन काल में भारत के शासन की जिम्मेदारी भारत मन्त्री और उसके कार्यालय पर थी। १९४७ के अधिनियम ने भारत मन्त्री का पद समाप्त कर दिया। उसका कारण यह था कि अधिनियम लागू होने के बाद ब्रिटिश संसद पर भारत के शासन का कोई उत्तरदायित्व रहने

वाला नहीं था, अतः स्वाभाविक रूप से ब्रिटेन के मन्त्रिमण्डल में उसके बारे में किसी मन्त्री का रहना अनावश्यक हो गया और वह पद अपने आप ही समाप्त हो गया। उसी के साथ उसका कार्यालय भी समाप्त हो गया।

ब्रिटिश संसद की सत्ता भारत और पाकिस्तान की संसदों को—इस अधिनियम ने भारत पर से ब्रिटिश संसद की सत्ता को समाप्त कर दिया और वह सत्ता भारत और पाकिस्तान की संसदों को सौंप दी। सत्ता के इन हस्तांतरण के बारे में उस समय ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री श्री एटली (अब लार्ड) ने कहा था कि सत्ता का यह हस्तांतरण कोई जबर्दस्ती सत्ता छोड़ने जैसा नहीं है बरन वह ब्रिटेन के मिशन की पूर्ति है। इस अधिनियम को जितनी तेजी से पारित करके भारत को सत्ता दी गई उसका उल्लेख करते हुए ब्रिटेन के टाइम्स नामक पत्र ने लिखा था कि “वैस्ट-मिन्स्टर की समद के दीर्घ इतिहास में इतने महत्वपूर्ण अधिनियम को इससे पहले कभी इतनी जल्दी और साथ ही साथ मधुरता के साथ पारित नहीं किया गया।” स्वयं प्रधान मन्त्री ने दोनों सदनों में स्वयं इस अधिनियम का परिश्रम के साथ संचालित किया, इसके लिए उन्हें दोनों सदनों में साधुवाद दिया और उनकी प्रशंसा की। स्वयं भारत ने भी उनकी उत्कटता और ईमानदारी की सराहना की। भारतीय संविधान सभा के अध्यक्ष डॉ॰ राजेन्द्रप्रसादजी ने भारत की स्वाधीनता के लिए भारत के बलिदानों और सासारिक परिस्थितियों को स्वराज्य की प्राप्ति में सहायक बतलाते हुए कहा था कि, “यह ब्रिटिश जाति के लोकतन्त्रात्मक आदर्शों और उनकी राजनीतिक परम्परा की चरम सिद्धि और पूर्णता है।” (संविधान सभा की कार्यवाही खण्ड ५, २०)

अधिनियम की इस धारा को लागू करने में सबसे बड़ी कठिनाई यह थी कि भारत और पाकिस्तान में उन देशों की लोक-निर्वाचित संसदें नहीं थीं, अतः यह प्रश्न पैदा हो गया कि सत्ता किसे दी जाय। इस समस्या का हल इस निर्णय के द्वारा कर लिया गया कि ब्रिटिश संसद अपनी सत्ता दोनों देशों में उसकी संविधान सभा के हाथों में हस्तांतरित करे। इससे भारत में संविधान सभा को सत्ता प्राप्त हुई। यह बहुत वैज्ञानिक भी था क्योंकि भारत स्वतन्त्र तो हो गया था परन्तु उसका अपना संविधान तब तक बनकर तैयार नहीं हुआ था। संविधान सभा संविधान बना रही थी, उसको सत्ता मिलने का अर्थ यह था कि वह देश की सर्वसत्ता सम्पन्न-संस्था हो गई और उसने जो संविधान बनाया वह वैधानिक दृष्टि से भारत का सर्वोच्च संविधान हो गया।

इस अधिनियम ने भारत और पाकिस्तान की संसदों को पूर्ण सत्ता दे दी। इसका अर्थ यह था कि वे अपने-अपने देश के लिए स्वयं इस अधिनियम की धाराओं में भी कोई परिवर्तन करना चाहते थे, तो कर सकते थे। इसके अतिरिक्त भारत की संविधान सभा ब्रिटिश संसद द्वारा भारत के लिए बनाये गये किसी कानून को रद्द कर सकती थी या बदल सकती थी।

गवर्नर जनरल को अधिनियम ने देश का वैधानिक शासक बना दिया तथा उसे उपनिवेश के विधान पर स्वीकृति प्रदान करने की पूरी शक्ति प्रदान कर दी, अर्थात् गवर्नर जनरल आगे से भारत की संसद से आदेश प्राप्त करने लगा और वह भारत का वफादार सेवक हो गया, ब्रिटिश सरकार का प्रतिनिधि और विदेशी सत्ता का धृष्टित प्रतीक नहीं रहा ।

यहां यह बात ध्यान देने योग्य है कि यद्यपि भारत में नया संविधान बनने तक १९३५ के अधिनियम की वे धारारें लागू की गई थी जिन्हें संविधान सभा स्वीकार करे, तथापि यह कह दिया गया था कि गवर्नर जनरल और गवर्नरो को उस अधिनियम के भीतर दी गई विधि शक्तियां प्राप्त नहीं होंगी और वे पूरी तरह संविधान सभा के नियंत्रण में रहेंगे ।

भारत सम्राट का पद समाप्त—महाराजा विक्टोरिया ने जब भारत का शासन कम्पनी से सभाला था तो उन्होंने भारत-साम्राज्य का पद ग्रहण किया था, उनके बाद से ब्रिटिश सम्राट भारत के सम्राट भी कहलाते थे । इस अधिनियम ने इस बारे में कहा कि इंडिया इम्पैरेटर और एम्परर ऑफ इंडिया (भारत सम्राट) नाम के पद समाप्त कर दिए गए हैं और इन बारे में एक शाही घोषणा भी कर दी गई । इसमें एक कठिनाई यह थी कि अकेली संसद सम्राट के पद में परिवर्तन नहीं कर सकती थी, उसके लिए सारे राष्ट्रमंडलीय देशों की स्वीकृति लेनी अनिवार्य थी, परन्तु ब्रिटिश प्रधान मंत्री ने अपनी समझ को यह आश्वासन दे दिया कि इस बारे में सभी राष्ट्रमंडलीय देशों ने महमति देने का वायदा कर लिया था ।

लोकसेवाओं व सेना के ब्रिटिश सदस्यों के हितों की रक्षा—अधिनियम में भारतीय नेताओं के आग्रह पर यह धारा जोड़ी गई थी कि जो लोग भारत में सेवा कर रहे हैं वे ब्रिटिश नागरिक होते हुए भी भारत की सेवा करेंगे तो भारत सरकार उनके हितों की रक्षा पहले की ही भांति करती रहेगी, और ब्रिटिश सरकार भी उनके हितों का संरक्षण करने के लिए जिम्मेदार होगी । भारत के नेता चाहते थे कि सारे अंग्रेज सैनिक और अनुभवी कर्मचारी भारत को तुरन्त छोड़कर न जायें क्योंकि वसा होने पर देश का प्रशासन ठप्प हो सकता था । इसके बावजूद भी बहुत से लोग छोड़कर चले गये और भारत सरकार ने कुछ समय तक तो सरकारी कर्मचारियों के बारे में बहुत तंगी उठाई ।

देशी राज्यों को स्वतंत्रता दे दी गई—जैसा कि हम पीछे कह चुके हैं, १९४७ के अधिनियम द्वारा भारत के देशी-राज्यों के ऊपर से ब्रिटिश सम्राट की सर्वोपरि सत्ता समाप्त कर दी गई । भारत को जो सत्ता दी गई वह ब्रिटिश-भारत के बारे में थी । देशी राज्यों की सत्ता भारत सरकार को नहीं दी गई और राजाओं व नवाबों को स्वतंत्र कर दिया गया । होना यह चाहिये था कि सारी सत्ता भारत को सौंप दी जाती, परन्तु वैसा किया नहीं गया, और उसका परिणाम यह हुआ कि देश में देशी राज्यों को लेकर कड़वाहट पैदा हुई । हैदराबाद के मामले में हमें कड़ा कदम उठाना

पडा तथा काश्मीर का मामला भी उसी कारण उत्पन्न गया क्योंकि सारी स्थिति अनिश्चित बना दी गई थी। उसका मूल कारण केवल यह था कि अंग्रेज सरकार जब यहां से गई तो उसने उन देशी राजाओं निग्राम व नवाबा को स्वतंत्र बना दिया जिन्होंने भारत में उसके शासन को शक्ति दी थी तथा जिन्होंने उसे बल पहुंचाया था।

इस प्रकार हमारा प्यारा देश लम्बे समय की दासता की दूषित व क्षताओं को तोड़कर वास्तविक और वैधानिक दृष्टियों से स्वतंत्र और प्रभुत्व-सम्पन्न हो गया। भारत की स्वतंत्रता की इस विलक्षणता को देख कर लार्ड सैमुएल ने कहा था कि "यह इतिहास की एक विलक्षण घटना है यह बिना युद्ध के होने वाली एक सन्धि है।"

स्वतंत्रता दिवस और सत्ता का हस्तांतरण

ज्या ही स्वतंत्रता दिवस निकट आया, भारत सरकार ने अनेक महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्तियां की थीमती सरोजनी नायडू को उत्तरप्रदेश का गवर्नर बनाया गया और श्रीमती विजय लक्ष्मी पंडित को भोवियत मंड में भारत का राजदूत नियुक्त किया गया।

१४ अगस्त को रात के ११ बजे संविधान सभा की वह ऐतिहासिक बैठक हुई जिसमें उसने भारत की सर्वोच्च सत्ता को अपने हाथों में लिया। आरम्भ में भारतीय स्वार्थानता मंत्रालय के राष्ट्रगीत वन्देमातरम् की प्रारम्भिक पंक्तियां गाई गईं, उसके बाद सभा के अध्यक्ष डा० राजेन्द्र प्रसाद का भाषण हुआ जिसके बाद देश के शहीदों की स्मृति में दो मिनट तक सारे सदस्य मौन बड़े रहे। बाद में पंडित नेहरू का भाषण हुआ और ठीक आधी रात को सबने देश की सेवा में लग रहने की प्रतिज्ञा ग्रहण की। तत्पश्चात् संविधान सभा ने डा० राजेन्द्र प्रसाद और श्री नेहरू जी को यह सत्ता दी कि वे साईं माउण्टबेटेन को जाकर सूचित करें कि भारत की संविधान सभा ने भारत के शासन की जिम्मेदारी सम्हाल ली है और वह उन्हें भारत के गवर्नर जनरल का पद ग्रहण करने के लिये निमन्त्रित करता है।

सवेरे के समय राजभवन (पुराने वाइसराय भवन) में गवर्नर जनरल और मंत्रियों ने शपथ ग्रहण की। उसके बाद संविधानसभा की बैठक शुरू हुई। इस दिन सारा देश उत्साह में भर उठा परन्तु इस दिन हम, जितना चाहिय था उतना आनन्द न मना सके क्योंकि साम्प्रदायिक द्वेषकी आग में हमारे देश के लोग जल रहे थे, पाकिस्तान बन जाने पर भी वह आग शान्त नहीं हुई थी, वरन् वह तेजी से फैल रही थी। चारों ओर हिंसा और दमन का दौर-दौरा हो रहा था। पाकिस्तान के क्षेत्रों से अनगिनत भारतीय जनता बेधरवार होकर और अपना प्रियजनो को गया कर भारत में आरही थी, उन लोगों के दुख का वर्णन नहीं किया जा सकता। उधर हमारी आजादी के मसीहा महात्मा गांधी नोभासाली की पण्डडियों पर नंगे पांव धूम धूमकर बंदर और हिमक बोझी की शक्ति का पाठ सिखा रहे थे तथा पीड़ित मानवता के मानूँ पोछने की चेष्टा कर रहे थे। उधर दिल्ली के सान किले पर जवाहर लाल जी भारत

का प्यारा राष्ट्रध्वज तिरंगा फहरा रहे थे, उधर शान्ति और अहिंसा का वह देवदूत काटो भरी तग और संकरी राहों से चलकर टूटे हुए दिलों को जोड़ने की चेष्टा कर रहा था, आजादी के बाद चायद उम महामानव के लिये यही काम शेष बचा था, इसी काम में वह आखिर में चला भी गया। प्रसिद्ध वैज्ञानिक आइन्सटीन के शब्दों में कहे तो कह सकते हैं कि अनेक वाली पीढ़ियाँ अचरज करेगी कि इस प्रकार का एक प्रतिमानव मनुष्यों के बीच में रहता था और उनके बीच काम करता था। हमारी आजादी उस महामानव के नाम के साथ जुड़ी हुई है।

संविधान-सभा द्वारा संविधान का निर्माण

भारत के सांविधानिक विकास का हमारा प्रस्तुत विवरण अधूरा ही रह जायेगा यदि हम स्वतन्त्र भारत के संविधान के निर्माण की कहानी को छोड़ दें। संविधान सभा के बारे में पीछे अनेक स्थलों पर लिखा गया है। यहाँ हम यह देखने की चेष्टा करेंगे कि इस महान और प्रभुता सम्पन्न सभा ने किस प्रकार हमारे महान प्राचीन एवं विशाल देश के लिए एक उच्च कोटि का संविधान बना कर दिया।

संविधान सभा की कल्पना—जनतन्त्र का धर्म है किसी देश की जनता के लिए आत्म-निर्णय का अधिकार। आत्म-निर्णय का अर्थ है अपने शासन के संचालन के नियम स्वयं बनाना। ब्रिटेन समार का एक ऐसा देश है जिसकी सांविधानिक परम्पराएँ विकसित हुई हैं अथवा विधि-निर्माण के साधारण क्रम में बनीं हैं। उस देश के लोगों को कभी एक स्थान पर बैठकर अपने देश का संविधान बनाना नहीं पड़ा है। संविधान बनाने की परम्परा का आरम्भ मनुक्त राज्य अमेरिका ने किया। उनके यहाँ १७८७ ई० में संघीय-सम्मेलन ने एक संविधान का निर्माण किया जो आज तक बहुत थोड़े में संशोधनों के साथ चल रहा है। इस परम्परा का अनुकरण फ्रांस ने किया और वहाँ १७८९ से १७९१ के बीच एक राष्ट्रीय संविधान-सभा ने एक संविधान का निर्माण किया।

भारत में ब्रिटिश मसद के बनये हुए संविधान के अनुसार शासन चल रहा था। जब देश के भीतर स्वराज्य की मांग प्रबल हुई तो उसका स्वामाधिक तौर पर ही यह प्रयोजन था कि भारत के लिए संविधान बनाने का अधिकार भारत की जनता के प्रतिनिधियों को होना चाहिये। १९३५ के अधिनियम की धोपणा से पहले ही गांधीजी ने भारत के लिए एक प्रतिनिधि सभा का प्रस्ताव देश और सरकार के सामने रखा था जो देश के लिए संविधान बनाने का काम करती। कांग्रेस ने १९३४ में संविधान सभा बनाने के बारे में एक मांग और प्रस्ताव पेश किया। १९३५ में जब नये भारत अधिनियम की धोपणा की गई तो कांग्रेस उससे बहुत अप्रसन्न हुई और उसने अपने फैजपुर अधिवेशन में १९३६ में निम्न प्रस्ताव इस बारे में पान किया जिसमें उसने संविधान सभा का उल्लेख किया—

“कांग्रेस का लक्ष्य भारत में एक वास्तविक लोकतन्त्रात्मक राज्य की स्थापना

करना है, जितने सत्ता सम्पूर्ण जनता को सौंप दी जाये और सरकार उसके प्रभाव-शाली नियंत्रण में रहे। ऐसे राज्य की स्थापना केवल एक ऐसी संविधान सभा द्वारा ही हो सकती है जो अन्तिम रूप से देश के संविधान का निर्णय कर सके।”

कांग्रेस ने १९३६ में द्वितीय महायुद्ध गुरु होने पर पुनः यह भाग की और सरकार को कहा कि यदि भारत को एक सम्पूर्ण-प्रभुता-सम्पन्न संविधान सभा बनाने का अधिकार दिया जाय तो भारत युद्ध में अर्थों का साथ दे सकता है। कांग्रेस कार्यसमिति ने अपने एक प्रस्ताव में कहा कि, “एक स्वतन्त्र देश का संविधान बनाने के लिये संविधान सभा ही एकमात्र लोकतांत्रिक मार्ग है, तथा जो लोग लोकतन्त्र और स्वतन्त्रता में विश्वास करते हैं इससे इन्कार नहीं कर सकते।” (नवम्बर, १९३६) इस बारे में बोलते हुए श्री जवाहरलालजी ने कहा था कि, “अगर हमें स्वीकार किया जाये, जैसा कि होना चाहिये, कि राजनीतिक और राष्ट्रीय रूप से हिन्दुस्तानी ही अपने भाग्य के एकमात्र निर्णायक हों और इसलिए अपना विधान तैयार करने की उन्हें पूरी आजादी हो, तो इससे यह अर्थ निकलता है कि ऐसा एक राष्ट्रीय-पंचायत (संविधान सभा) द्वारा ही हो सकता है।” (राष्ट्रीय पंचायत: संपादक श्री यशपाल, सस्ता साहित्य मण्डल, नई दिल्ली, १९४०) महात्मा गांधी ने भी इस विचार का समर्थन किया और उन्होंने हरिजन सेवक के २१ नवम्बर, १९३६ के अंक में लिखा कि, “सिर्फ राष्ट्रीय पंचायत ही एक ऐसा संविधान बना सकती है जो देशी हो और जो ठीक-ठीक और पूरी तरह से जनमत का प्रतिनिधित्व कर सके।”

संविधान सभा का निर्माण—केबिनेट मिशन योजना के बारे में वर्णन करते हुए हमने संविधान सभा के जन्म के बारे में लिखा है। यह सभा उन प्रस्तावों में से पैदा हुई। इनके जन्म के बाद इसकी मार डालने और नष्ट कर देने के अनेक प्रयास हुए परन्तु कांग्रेस इसके जन्म के समय से ही इसकी रक्षा में खड़ी हो गई और उसने यह घोषणा कर दी कि किसी भी परिस्थिति में संविधान सभा के काम को न रोका जा सकता है न बन्द किया जा सकता है। वह इस मामले में यहाँ तक छट गई कि जब नवम्बर १९४६ में श्री जवाहरलालजी को ब्रिटिश सरकार ने सलाह के लिए बुलाया ता वे जाने को तैयार नहीं थे और उन्होंने अपने न जाने का यह कारण बताया कि उन्हें आशंका थी कि लन्दन सम्मेलन केवल इसलिए बुलाया गया था जिससे कि ६ दिसम्बर की आरम्भ होने वाली संविधान सभा की पहली बैठक न हो सके। जब उन्हें यह आश्वासन दे दिया गया कि वे ६ दिसम्बर से पहले ही भारत लौट सकेंगे तथा सरकार किसी भी तरह संविधान सभा के अधिवेशन को टालना नहीं चाहती है तभी वे लन्दन गये।

संविधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन प्रांतीय विधान सभाओं के सदस्यों ने किया। संविधान सभा के २१० सामान्य-स्थानों में से कांग्रेस को सब के सब स्थान प्राप्त हुए और मुस्लिम लीग को मुस्लिम स्थानों में ७६ में से ७७ स्थान प्राप्त हुए। संविधान सभा एक प्रकार से देश की प्रतिभा और शक्ति की प्रतीक बन गई, उसमें

जवाहरलालजी, सरदार वल्लभ भाई पटेल, चक्रवर्ती राजगोपालाचारी, प० गोविन्द वल्लभ पन्त, डा० राधाकृष्णन, डा० राजेन्द्रप्रसाद, डा० अम्बेदकर, सरोजिनी नायडू, आचार्य कृपलानी और पुरुषोत्तमदास टंडन आदि विद्वान और राष्ट्रभक्त पहुँचे । यहाँ भी वही व्यक्ति नहीं था, जिसके इशारे पर सारा देश आजादी की लड़ाई लड़ चुका था, महात्मा गांधी उनके बाहर ही रहे और हर बात में उनकी बराबरी और नकल करने वाले जिन्ना साहब भी ।

मुस्लिम लीग सविधान सभा के भीतर नहीं गई, परन्तु कांग्रेस अपने निश्चय पर अटल बटी रही, तथा उसने पूर्व निर्धारित ६ दिसम्बर १९४६ को उसका प्रथम अधिवेशन आरम्भ कर दिया । आरम्भ में ही सभा के सामने कई बड़ी कठिनाइयाँ आईं, जिनका उसने साहस के साथ सामना किया । सबसे पहले यह प्रश्न उपस्थित हुआ कि पहले अधिवेशन की अध्यक्षता कौन करेगा ? इस बारे में वाइसराय लॉर्ड वेवेल का मत था कि क्योंकि सविधान सभा का निर्माण ब्रिटिश सरकार ने किया है, अतः उसका पहला अध्यक्ष नियुक्त करने का अधिकार वाइसराय को होना चाहिये, पंडित जवाहरलालजी का आग्रह था कि सविधानसभा एक प्रभुता-सम्पन्न संस्था थी, अतः वाइसराय को उस प्रकार का कोई अधिकार नहीं था । आखिरकार संयुक्तराज्य अमेरिका और फ्रान्स की परम्परा के अनुसार सभा के सबसे वयोवृद्ध सदस्य श्री सच्चिदानन्द सिन्हा को अध्यक्ष बनाया गया । सविधान सभा का अधिवेशन नई दिल्ली में विधानसभा भवन के पुस्तकालय हॉल में हो रहा था जिसके अन्दर दीवारों पर पुराने गवर्नर जनरलों के चित्र लटक रहे थे । सविधान सभा के सदस्यों को यह बहुत अटपटा लग रहा था कि इस प्रकार वे उन लोगों के चित्रों की साक्षी में भारत के नये सविधान को तैयार करें जो देश में विदेशी शासन के प्रतीक थे । इस समस्या का भी समाधान हो गया और उन चित्रों को वहाँ से उतार कर वही अन्यत्र पहुँचा दिया गया ।

ये कठिनाइयाँ तो मामूली थी परन्तु इनसे भी कहीं बड़ी कठिनाइयाँ दूसरी थी जिनका सामना सविधान सभा को करना पड़ रहा था, वे वैधानिक और राजनीतिक कठिनाइयाँ थी । पहला प्रश्न तो यह था कि क्या सविधान सभा सविधान बनाते समय मिशन योजना के उन अंशों से बंधी हुई थी कि वह केवल चार विषय ही संघीय सरकार को देगी और दोष प्रान्तों को, दूसरा प्रश्न यह था कि क्या प्रान्तों का समूहीकरण मिशन योजना में बताये अनुसार अनिवार्य था, इस बारे में वाइसराय ने कांग्रेस के अध्यक्ष मौलाना आजाद को यह आश्वासन दिया था कि समूहीकरण अनिवार्य नहीं था, परन्तु मुस्लिम लीग उसे अनिवार्य मानती थी और बाद में ब्रिटिश सरकार ने भी उस विचार का समर्थन किया । एक और कठिनाई यह थी कि लीग सविधान सभा में नहीं आ रही थी और यह भी ज्ञात नहीं हो पा रहा था कि वह आखिर तक आयेगी या नहीं । इस कारण सविधान सभा अपने काम को किस प्रकार आगे बढ़ा सकेगी इसके बारे में सबके मन में सन्देह था । परन्तु सविधान सभा अपने काम में जुट गई और वह ३ जून १९४७ को देश के विभाजन से पहले अपने तीन अधिवेशन कर

चुकी थी, उसकी विविध समितियों आदि का निर्माण हो चुका था और पहले अधिवेशन में ही १३ दिसम्बर को पंडित जवाहर लाल जी ने उसके सामने उद्देश्यो सम्बन्धी प्रस्ताव रखा जो म्वीकार कर लिया गया था। उस प्रस्ताव में कहा गया था कि संविधान सभा एक प्रभुता सम्पन्न सभा है और उसकी सत्ता को कोई चुनौती नहीं देता है तथा यदि कोई चुनौती देगा तो हम उसको स्वीकार करते हैं और अपनी स्थिति पर सुदृढ़ हैं। उसमें यह भी कहा गया कि यह प्रस्ताव देश की जनता के प्रति एक पवित्र प्रतिज्ञापत्र है। पहले अधिवेशन में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रस्ताव यह पास किया गया कि संविधान सभा को बिना उसके कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत के अन्य किसी प्रकार विघटित नहीं किया जा सकेगा। इस प्रकार सभा ने अपनी प्रभुता स्थापित कर ली।

३ जून को यह घोषणा हो जाने के बाद कि भारत के दो टुकड़े होंगे, भारत की संविधान सभा का काम बहुत हल्का हो गया और वह निश्चितता के साथ अपनी इच्छा के अनुकूल देश का संविधान बनाने के लिये स्वतंत्र हो गई। उसका चौथा अधिवेशन १४ जुलाई को आरम्भ हुआ उसमें भारतीय क्षेत्र के २३ मुस्लिम लीगी सदस्यों ने संविधानसभा में भारत के प्रति वफादारी की शपथ ग्रहण की और सभा में अपना स्थान ग्रहण कर लिया। देशी राज्यों में से जयपुर, जोधपुर, बीकानेर, उदयपुर, सीवा पटियाला और बडौदा के प्रतिनिधि २८ अप्रैल १९४७ को ही संविधान सभा में स्थान ग्रहण कर चुके थे और हैदराबाद व काश्मीर को छोड़कर शेष भारतीय राज्यों के प्रतिनिधि १४ जुलाई को संविधान सभा में सम्मिलित हो गये। काश्मीर के प्रतिनिधि अक्तूबर १९४७ में और हैदराबाद के नवम्बर १९४८ में आये और इस प्रकार सभा भारत की प्रतिनिधि सभा हो गई।

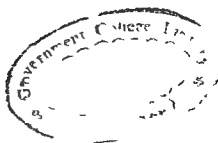
१४ अगस्त १९४७ को संविधान सभा का अधिवेशन फिर से आरम्भ हुआ और उस रात को सभा ने भारत की प्रभुता की बागडोर वैधानिक ढंग से संभाल ली। उसने लार्ड माउण्टबेटेन को स्वाधीन भारत का प्रथम गवर्नर जनरल नियुक्त किया। इसी समय संविधान सभा ने भारत की संसद का स्वरूप भी ग्रहण कर लिया। संविधान सभा की हंसियत में वह अपने अध्यक्ष डा० राजेन्द्रप्रसाद की अध्यक्षता में संविधान बनाने का काम करती तथा अपने नये निर्वाचित स्पीकर (संसद के अध्यक्ष) श्री जी० बी० मावलकर की अध्यक्षता में १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत भारत की संसद के नाते पासू बानून बनाने का काम भी करती रही। यह इसका दोहरा कार्य था।

२६ अगस्त को संविधान सभा संविधान का प्रारूप बनाने के लिये एक प्रारूप समिति की स्थापना की जिसमें विद्वानों की नियुक्ति की गई। इसमें अध्यक्ष डा० अम्बेदकर के अलावा श्री अल्लादिकृष्ण स्वामी अय्यर, श्री एन० गोपालास्वामी आयंगर, श्री के० एम० मुखर्जी, श्री टी० टी० कृष्णमाचारी तथा दो अन्य सदस्य थे। प्रारूप समिति के सलाहकार के तौर पर श्री बी० एन० राव की नियुक्ति की गई।

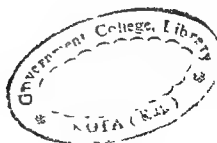
फरवरी १९४८ में संविधान का प्रारूप प्रकाशित कर दिया गया और देश

भर में उस पर चर्चाओं की गई तथा प्रान्तीय विधानमण्डलों ने भी उस पर विचार किया। इन चर्चाओं के प्रकाश में प्रारूप समिति ने सविधान में अनेक संशोधन किये और अन्तिम प्रारूप सविधान सभा की चर्चा के लिये ४ नवम्बर को रखा गया। पूरे एक वर्ष तक उस पर चिन्तन, मनन और चर्चाएँ हुई। कुल मिलाकर ६ दिसम्बर १९४६ से लेकर २६ नवम्बर १९४९ तक १०८३ दिन के दीर्घ समय में भारत के सविधान का निर्माण हुआ।

२६ नवम्बर १९४९ को भारत के सविधान पर सविधान सभा के अध्यक्ष डा० राजेन्द्र प्रसाद द्वारा हस्ताक्षर किये गये। यहाँ यह कहना लाभदायक होगा कि लार्ड माउन्टबेटेन द्वारा गवर्नर जनरल पद त्याग देने पर भारतीय राजनीति के भीष्म और आचार्य चक्रवर्ती राजगोपालाचारी को भारत का प्रथम और अन्तिम भारतीय गवर्नर जनरल बनाया गया। वे २६ जनवरी १९५० के दिन अपने पद से मुक्त हो गये। उस दिन भारत के गवर्नर जनरल का पद सदा के लिये समाप्त कर दिया गया तथा उस दिन हमारा नया सविधान देश में लागू किया गया। उसके अनुसार सविधान सभा द्वारा सर्वसम्मति से निर्वाचित डा० राजेन्द्रप्रसाद भारत के प्रथम राष्ट्रपति बने।



खण्ड ३
स्वतन्त्र भारत का संविधान



अध्याय : १०

भारतीय-संविधान : एक परिचय

“हमारे संविधान के अन्तर्गत राज्य प्रभुता-सम्पन्न नहीं है क्योंकि वह अपनी वैधानिक शक्ति संविधान से प्राप्त करता है। सर्वोच्च न्यायालय भी प्रभुता सम्पन्न नहीं है, यद्यपि वह कार्यपालिका व विधायिका के निर्णयों को असांवैधानिक घोषित कर सकता है तथापि उसे उसकी वैधानिक सत्ता संविधान से प्राप्त होती है। सम्मिलित राज्य (States) भी प्रभुता-सम्पन्न नहीं हैं क्योंकि अवशिष्ट शक्तियाँ संघीय सरकार को दी गई हैं, और उसकी निहित एवं अन्य शक्तियों के अलवा संघ को राज्यों पर नियन्त्रण की निश्चित सत्ता प्राप्त है वह किसी राज्य को सरकार को भंग कर सकता है अथवा उसकी सीमाओं का बदल सकता है। ह्मांग संविधान स्वयं भी प्रभुता सम्पन्न नहीं है, इसकी स्थिरता उन लोगों पर आधारित है जिनके प्रतिनिधि इसे उसी प्रकार समाप्त कर सकते हैं जैसे कि उन्होंने इस बनाया था। हमारे राज्य में प्रभुता जनता में निहित है वास्तव में वह उस सत्ता-धारी समूह में रहता है जो संविधान का संचालन करता है तथा जो संघ व राज्य सरकारों में काम करने वाली उन सामूहिक शक्तियों का नियन्त्रण करता है जिसे संविधान के संशोधन अथवा रद्द करने का अधिकार है।”

—कन्हैयालाल माणिक्यलाल मुंशी

२६ नवम्बर १९४६ को संविधान सभा ने अन्तिम रूप से भारत के लिए जिस संविधान का निर्माण किया था उसकी प्रेरणा और उसके तत्वों के स्रोतों (Sources) का ज्ञान कर लेना संविधान की भली प्रकार समझने के लिए आवश्यक होगा। प्रस्तुत पुस्तक के द्वितीय खण्ड में हमने भारतीय संविधान के विकास की कथा प्रस्तुत की है। यद्यपि यह सत्य है कि भारत का वर्तमान संविधान एक संविधान सभा के चेतन प्रयत्न द्वारा एक निश्चित काल-अवधि में निश्चित स्थान पर बन कर तैयार हुआ है और उस पर एक निश्चित राय व्यक्त हुई है साथ ही उसके निर्माण में निश्चित व्यक्तियों का हाथ रहा है तथापि यह भी उतना ही सत्य है कि हमारा यह संविधान पिछले सौ वर्षों में निरन्तर होने वाले सांविधानिक विकास की चरम परिणति है।

हमारे वर्तमान संविधान के विभिन्न अंशों के लिए सैद्धांतिक और व्यावहारिक प्रेरणायें विभिन्न संविधानों से ली गई हैं, इसके बावजूद भी हमारा संविधान उस दिशा में एक मजबूत कदम माना जा सकता है जिस दिशा में हमारे देश के भीतर सांविधानिक रचना आरम्भ हुई थी, विशेषकर १९३५ के अधिनियम का स्पष्ट प्रभाव उस पर देखा जा सकता है। वास्तव में हमारे संविधान का निर्माण १९३५ के अधिनियम के साथ ही हुआ है।

संविधान के स्रोतों का उल्लेख करते समय हमें स्पष्ट तौर पर यह समझ लेना चाहिये कि संविधान केवल वह आलेख (Document) नहीं है जो कि संविधान-सभा द्वारा बनाया और पास किया गया है, उसके अतिरिक्त उसके भीतर अनेक तत्वों का समावेश होता है जिन्हें हम संविधान के विकसित अंश कह सकते हैं। इस प्रकार जिस संविधान का हम अध्ययन कर रहे हैं वह उस आलेख (Document) से कुछ अधिक विस्तृत और व्यापक है जो संविधान की पुस्तक में लिखा हुआ मिलता है। इतना ही नहीं, ब्रिटिश संविधान की परम्परा के अनुसार कई अवसरों पर वह उससे भिन्न भी है, क्योंकि संविधान की धारारों का विलकुल खड़ी अर्थ नहीं होता जो भाषा की दृष्टि से निकाला जा सकता है, हमारे संविधान में भी सिद्धान्त और व्यवहार के बीच एक सीमा तक अन्तर्विरोध दिखाई दे सकता है, यानी वह देखने में कुछ और व्यवहार में कुछ और हो सकता है।

संविधान के स्रोत (Sources of Constitution)-इस खण्ड में हमने जिन सांविधानिक नियमों का उल्लेख किया है वे निम्न स्रोतों से लिये गये हैं—

१. संविधान का आलेख—जो संविधान सभा द्वारा तैयार किया गया है और भारत के लोगों द्वारा २६ जनवरी १९५० को स्वीकार तथा आस्थापित किया गया है।

२. भारत शासन अधिनियम १९३५ व १९४७—हम यह बात पीछे वर्णन कर चुके हैं कि हमारे वर्तमान संविधान के निर्माण में भारत-शासन-अधिनियमों का बहुत प्रभाव रहा है। इसके अतिरिक्त हम यह बात याद रखनी होगी कि किसी देश का शासन और कानून एक निरन्तर चालू रहने वाली चीज होती है। भारत में शासन की कड़ो एक दिन के लिए भी नहीं टूटी। भारत एक नया राज्य नहीं है, वह एक निरन्तर चलने वाला क्रम है। यद्यपि संविधान के अनुच्छेद ३९५ के द्वारा इन अधिनियमों को रद्द कर दिया गया है तथापि अनुच्छेद ३०० के अनुसार राज्य के विरुद्ध मुकदमा चलाने आदि के बारे में उन्हीं नियमों को स्वीकार किया गया है जो १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत थे।

३. सदन द्वारा पास किये गये अधिनियम—हमारे संविधान में शासन के संचालन के बारे में काफी बारीकी से वर्णन किया गया है, तथापि उसमें अनेक बातें सदन के निर्णय द्वारा संचालित किये जाने के लिये छोड़ दी गई हैं, जैसे संसद नागरिकता प्रदान करने और छीनने के बारे में विधियाँ (Laws) बना सकती हैं

(संविधान का अनुच्छेद ११), इसी प्रकार वह अनुच्छेद १६६ के अनुसार राज्यों में विधान परिषद (Legislative-Councils) की व्यवस्था कर सकती है। इस प्रकार के अन्य कई मामले संसद द्वारा निर्णय के लिए छोड़ दिये गये हैं, और संसद ने उन मामलों में जो विधियाँ बनाई हैं उन्हें संविधि (Constitutional Laws) का पद प्राप्त है। उदाहरण के लिए यहाँ हम कुछ अधिनियमों का उल्लेख कर सकते हैं—

भारतीय नागरिकता अधिनियम १९५५, भारतीय विधान-परिषद अधिनियम १९५७, सर्वोच्च न्यायालय (न्यायाधीशों की संख्या) अधिनियम १९५६, लोक-प्रतिनिधित्व अधिनियम १९५०-१९५१, राष्ट्रपति व उप-राष्ट्रपति निर्वाचन अधिनियम १९५२, वित्त आयोग अधिनियम १९५१, राज्य-गुनगठन अधिनियम १९५६, आदि।

४ ब्रिटिश संविधान के कुछ नियम जो भारतीय संविधान के अङ्ग मान लिये गये हैं—हमारे संविधान के बुनियादी सिद्धान्त ब्रिटिश संविधान से लिये गये हैं। यद्यपि उनके नियम हमारे संविधान के अङ्ग नहीं हैं तथापि एक ओर तो हम प्रेरणा और स्पष्टीकरण के लिए उनकी ओर देखते हैं दूसरी ओर कहीं कहीं हमारे संविधान में यह कहा है कि ब्रिटिश संविधान के नियम हमारा मार्गदर्शन करेंगे, उदाहरण के लिये संविधान के अनुच्छेद १०५ की धारा संख्या ५ में कहा गया है कि जब तक भारतीय संसद कोई नियम निर्धारित न करे तब तक भारतीय संसद के दोनों सदनों, उनके सदस्यों व समितियों की शक्तियाँ विमुक्तियाँ (Immunities) और उनके विशेषाधिकार वही हों जो संविधान आरम्भ होने के समय ब्रिटेन की संसद के सदनों उनके सदस्यों व उनकी समितियों को प्राप्त थे। इससे यह संकेत भी मिलता है कि संविधान निर्माताओं ने यद्यपि इसके बारे में नियम बनाने की शक्ति संसद को दी है परन्तु उन्होंने ब्रिटिश नियमों के नियम अपनी पसन्द भी प्रगट कर दी है। न्यायालयों द्वारा लेख जारी किये जाने के बारे में भी इसी प्रकार के कुछ नियम स्वीकार कर लिये गये हैं।

५ संविधान के बारे में न्यायालयों की व्याख्याएँ—सर्वोच्च न्यायालय और राज्यों के उच्च न्यायालय अपने-अपने क्षेत्राधिकार के भीतर जब सांविधानिक प्रश्नों पर अपने निर्णय देते हैं तथा संविधान की व्याख्या करते हैं तो उनसे कई सांविधानिक परम्पराओं का निर्माण होता है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि न्यायालय सांविधानिक नियमों और विधियों का निर्माण नहीं करते हैं, परन्तु वे संविधान की धाराओं की व्याख्या करते हैं, और यदि ठीक-ठीक कहा जाय तो कहा जा सकता है कि संविधान की धाराओं का अर्थ वही होता है जो न्यायालय बताते हैं। संविधान क्या है, यह बताने का काम न्यायालय करते हैं, अतः यह मानना होगा कि संविधान को नया अर्थ देकर न्यायालय उसमें नये तत्वों का समावेश कर सकते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के न्यायालय ने इसी प्रकार वहाँ के संविधान को नये अर्थ दिये हैं।

तथा राज्यों की अपेक्षा संघ-शासन को अधिक शक्तिशाली बनने में सहारा दिया है।

६. **सांविधानिक-परम्परायें**—कोई भी संविधान न पूरी तरह अलिखित होता है, न पूरी तरह लिखित। ब्रिटेन के संविधान में लिखित तत्वों का विकास भी हुआ है, इसी प्रकार भारत के संविधान में अलिखित-परम्पराओं का विकास हुआ है। परम्पराओं का विकास देश की जनता के चरित्र, शासकों की मान्यता और उनकी राजनीतिक-पसन्द पर आधारित होता है कई बार परम्पराओं का निर्माण विशेष परिस्थितियों का सामना करने के लिए होता है। यदि संविधान में परम्पराओं के रूप में अतिसांविधानिक (Extra constitutional) विधान का विकास न हो तो लिखित-शब्द के आधार पर कई बार संविधान का चलना असम्भव हो सकता है। परम्परायें संविधान की मूल-भावना की रक्षा करती हैं तथा उसके सिद्धान्त और व्यवहार के बीच सामंजस्य पैदा करती हैं।

भारतीय संविधान कई स्थलों पर ब्रिटिश संविधान की भांति अस्पष्ट है, जैसे उसमें यह तो कहा गया है कि राष्ट्रपति राज्यों के गवर्नरों को नियुक्ति करेगा परन्तु यह कहा नहीं गया है कि वह गवर्नरों की पसन्द करते समय किस की सलाह लेगा, तथा वह किसी से सलाह करेगा भी या स्वयं अपने विवेक से ही उनको नियुक्त कर देगा। इस मामले में केवल एक परम्परा बन गई है कि प्रधानमंत्री उसे सलाह देता है और वह उसे मान लेता है। उस मामले में राज्य सरकारों से सलाह करने का रिवाज भी पड़ गया है। इसी प्रकार, संविधान में यह नहीं लिखा गया है कि राष्ट्रपति के लिये अपने प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद् के निर्णयों को मानना अनिवार्य होगा, परन्तु व्यवहार में याज यह स्थिति मान ली गई है और न्यायालय भी इसी स्थिति को स्वीकार करते हैं कि राष्ट्रपति एक सांविधानिक शासक या नाममात्र का शासक है, वास्तविक सत्ता उसके पास नहीं है। राष्ट्रपति द्वारा संसद को भंग करने के मामले में भी ऐसा ही है। राष्ट्रपति चाहे तो प्रधानमंत्री की सलाह के बिना ही इस मामले में कदम उठा सकता है परन्तु वैसा होता नहीं, होगा भी नहीं, क्योंकि उस मामले में हम ब्रिटिश परम्परा का अनुसरण करेंगे, ऐसा मान लिया गया है।

इस प्रकार हमारे संविधान के भीतर परम्पराओं का बहुत महत्व हो गया है और वे संविधान के मूलभाव की परिचायक बन गई हैं, उनके आधार पर संविधान की व्याख्या होती है और उसके अनुच्छेदों का अर्थ निकाला जाता है।

भारतीय संविधान के प्रमुख लक्षण

प्रत्येक संविधान के अपने कुछ लक्षण होते हैं और उस संविधान को समझने के लिये उन लक्षणों का ज्ञान होना अनिवार्य होता है। कई बार कोई लक्षण बहुत विलक्षण भी हो सकता है, हो सकता है कि वह किसी भी और संविधान में न पाया जाता हो। ऐसे विलक्षण लक्षणों को हम उसकी विशेषता कह सकते हैं। यहाँ हम यह देखने की चेष्टा करेंगे कि भारतीय संविधान को समझने के लिये हम उसके किन

लक्षणों पर ध्यान देने का आवश्यकता होगी और यह भी कि क्या हमारे संविधान के भीतर कोई ऐसा विलक्षण लक्षण भी है जिसे हम उसकी विशेयता मान सकें और यह कह सकें कि राजनीति विज्ञान के क्षेत्र में सांविधानिक परम्परा को भारत की अपनी कोई मौलिक देन इस संविधान के द्वारा है।

भारतीय संविधान के प्रमुख लक्षणों का वर्णन हम इस प्रकार कर सकते हैं—

- १ लोकतन्त्रात्मक स्वरूप (Democratic Form)
- २ मूलत लिखित (Basically-Written)
- ३ प्रधानत निमित्त (A make Still २ Growth)
- ४ दुर्गरिवर्तनीय (Rigid)
- ५ संघात्मक (Federal)
- ६ संसदात्मक (Parliamentary)
- ७ लोक—कल्याणकारी राज्य की स्थापना (Establishment of Welfare State)
- ८ धर्म-निरपेक्षता (Secularism)
- ९ विश्वशान्ति का पोषक


१ भारतीय संविधान का लोकतन्त्रात्मक स्वरूप

हमारे संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि, हम भारत के निवासी भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिय उससे सभी नागरिकों को सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक न्याय विचार, अभिव्यक्ति विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता प्रतिष्ठा और अवसर की समानता प्राप्त कराने के लिय, तथा उन सब में व्यक्ति की गरिमा और राष्ट्र की एकता को सुनिश्चित करने वाली बन्धुता को बढ़ाने के लिय दृढ संकल्प होकर, अपनी इस संविधान सभा में आज २६, नवम्बर १९४६ को एतद द्वारा इस संविधान को अंगीकृत अधिनियमित और अंगीकृत करते हैं।

प्रस्तावना में जो सबसे पहली बात कही गई है वह यह है कि भारत एक सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य है। इसमें भारत की स्वतन्त्र राज्य नहीं कहा गया है। स्टीवेन्सन नाम के विद्वान ने स्वतन्त्र राज्य की परिभाषा करते हुए कहा है कि 'स्वतन्त्र-राज्य की कसौटी यह है कि उस देश में जिस विधान के अनुसार शासन चलता है वह विधान उसी देश में पैदा हुआ हो वह जिसके द्वारा बनाया गया है वह उस राज्य का अंग हो और वह विधान उसकी अपनी मता से अर्थात् सामूहिक जन-शक्ति के द्वारा लागू किया गया हो।' यह दावे के साथ कहा जा सकता है कि भारत इन शर्तों पर खरा उतरता है, साथ ही २६ जनवरी १९४६ को जब इस प्रस्तावना की घोषणा की गई और यह संविधान स्वीकार किया, भारत पहले से ही स्वतन्त्र हो चुका था। संविधान के जन्मे यह काम नहीं था कि वह भारत की स्वतन्त्रता की घोषणा करे,

स्वतंत्रता की घोषणा तो १५ अगस्त १९४७ को हो ही चुकी थी। यो सम्पूर्ण-प्रभुत्व सम्पन्न रहने का प्रयोजन भी भारत की स्वतंत्रता की पुष्टि करना ही था।

प्रस्तावना में जो सबसे अधिक महत्वपूर्ण बात कही गई है वह यह है कि भारत एक लोकतन्त्रात्मक गणराज्य होगा। प्रस्तावना की जिस प्रकार रखा गया है उससे हमारे लोकतन्त्र का स्वरूप बहुत सीमा तक निश्चित हो जाता है। लोकतन्त्र शब्द का प्रयोग न करने पर संविधान निर्माताओं की यह इच्छा प्रगट होने से तो न रह जाती कि वे भारत में लोकतन्त्र की स्थापना करना चाहते हैं क्योंकि उन्होंने जिस प्रकार का संविधान हम दिया है उसका सारा ढांचा, उसकी संस्थाएँ और उसकी आत्मा सभी कुछ लोकतन्त्रात्मक है, फिर भी उसका उल्लेख प्रस्तावना में कर देने से यह इरादा आरम्भ से ही जाहिर हो जाता है। लोकतन्त्रात्मक शब्द का उल्लेख किये बिना गणराज्य शब्द का भी बहुत महत्व न होता। गणराज्य में तो इतना ही समझा जा सकता है कि भारत एक राजतन्त्रात्मक (जिसमें राजा की राज हो), या अल्पतन्त्रात्मक (Aristocratic) राज्य नहीं होगा। लोकतन्त्रात्मक शब्द को उसके साथ जोड़कर यह बात साफ कर दी गई है कि भारत एक ऐसा राज्य होगा जिसमें जनता अपना निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा अपने शासन का संचालन करेगी।

प्रभुता जनता में निहित की गई है—भारतीय लोकतन्त्र की बुनियादी पहचान यह है कि यहाँ राज्य की प्रभुता को जनता में निहित किया गया है। इस अध्याय के आरम्भ में श्री जवाहरलाल नेहरू का एक उद्धरण दिया गया है जिसमें उन्होंने बताया है कि हमारे राज्य में प्रभुता जनता में निहित है, वह न सच में निहित है, न राज्यों में, न संसद में और न स्वयं संविधान में ही। प्रस्तावना में स्पष्ट रूप से कह दिया गया कि इस संविधान का निर्माण हम भारत के निवासियों ने किया है और हम ही उसे स्वीकार करते एवं अपने ऊपर लागू करते हैं। इस वाक्य का अर्थ बिल्कुल साफ यह है कि भारत में अन्तिम सत्ता जनता ने अपने हाथों में रखी है और वह उसके पास सुरक्षित है। संविधान हमारी स्वतंत्र इच्छा का परिणाम है, और उसकी पूरी जिम्मेदारी हमारे अपने ऊपर है। हम जब चाहे तो इस संविधान को संशोधित, परिवर्तित या रद्द कर सकते हैं। हमारा यह संविधान हमारी लोक प्रभुता का प्रतीक है हमने अपने प्रभुता के अधिकार को अतुल्यनीय (Invincible) माना है। इससे यह भी प्रगट होता है कि हमारे देश के भीतर किसी प्रकार के अधिनायकवाद तथा आतंकवाद के लिये कोई गुन्हाइश नहीं है। हमारे वरों से निरंकुश शासन-व्यवस्था के नीचे पड़े हुए असंगठित और शोषित भारतीय नर-नारियों को इस संविधान ने भारत का भाग्य-विधायक घोषित किया है और उनके सिर पर राज-प्रभुत्व का मुकुट पहनाकर मौलिक अधिकारों के कुकुम से उनके मस्तक पर भारतीय-राष्ट्र के  का अभिषेक किया है।

जाता हो। एषा तन्त्रता और समानता—प्रस्तावना में एक दूसरी महत्वपूर्ण बात देखने की चेष्टा। हमारे संविधान का उद्देश्य भारत के समस्त नागरिकों को सामा-

जिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय प्रदान करना है। प्रायः यह कहा जाता है कि जब तक लोकतन्त्र के भीतर समाज-रचना आर्थिक क्षेत्र और राजनीतिक क्षेत्र के भीतर शोषण और अन्याय चलता है तब तक लोकतन्त्र अपने सही अर्थ में स्थापित नहीं हो सकता। हमारे संविधान-निर्माताओं ने स्पष्ट रूप से इस समस्या को और ध्यान दिया है और यह स्वल्प जाहिर किया है कि हम देश के भीतर सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय अर्थात् समान अधिकार देना चाहते हैं। इसी प्रकार लोकतन्त्र का एक दूसरा बुनियादी खम्भा, जिस पर लोकतन्त्र की छत टिकी हुई है, व्यक्ति की स्वतन्त्रता है। हमारे संविधान ने प्रस्तावना में ही यह बात स्पष्ट कर दी है कि हमारा लक्ष्य भारत में सबको विचार विश्वास और धर्म की स्वतन्त्रता प्रदान करना है। वास्तव में लोकतन्त्र में सबको अधिक आवश्यक-स्वतन्त्रता विचार प्रगट करने की स्वतन्त्रता है, क्योंकि लोकतन्त्र में शासन की नीतियों का निर्माण लोकमत के आधार पर होता है और यह लोकमत चर्चा और विचार प्रकाशन के द्वारा ही चलता है। लोकतन्त्र ने सत्ता को सबसे बड़ी चीज यह दी है कि पहले जमाने में जो मामले डंडे से हल हुआ करते थे जिनको हल करने के लिये दगल और युद्ध होते थे वे अब एक मेज के चारों ओर बैठकर चर्चा और वाद-विवाद से हल कर लिए जाते हैं। निर्णय बहुमत से किये जाते हैं अतः यह नितान्त आवश्यक है कि सबको यह अवसर मिले कि वे अपने अपने विचार प्रगट करके बहुमत को अपने पक्ष में करने की चेष्टा कर सकें। इसी प्रकार समानता का भी प्रश्न है। समानता के अभाव में लोकतन्त्र का स्वप्न देखना निरी मूर्खता है इसीलिये भारत के संविधान ने शुरू में ही यह घोषणा की है कि उसका लक्ष्य सभी नागरिकों को प्रतिष्ठा और अवसर की समानता प्रदान करना है। भारत की सामाजिक दशाओं के भेदभेद में इस आस्था का बहुत अधिक महत्व है इसका अर्थ यह है कि भारत के प्रत्येक नागरिक को समान प्रतिष्ठा प्राप्त होगी भर्षाति जाति और धर्म के आधार पर सामाजिक भेदभाव को समाप्त किया जायगा हरिजन परिवर्तन का भेद मिटेगा तथा सब धर्मों के लोगों को समान रूप से अवसर मिलेगा। दूसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि भारत के प्रत्येक नागरिक को जीवन के विकास और उसकी रक्षा के समान अवसर प्राप्त होंगे। लोकतन्त्र में राज्य का स्वामित्व देश के नागरिकों में निहित होता है और जीवन के समस्त साधनों पर उनका नैतिक व वैधानिक अधिकार प्राप्त हो जाता है अतः यह अत्यंत आवश्यक है कि देश के समस्त नागरिकों को उन साधनों के समुचित उपयोग का अवसर मिले। भारत के संविधान ने इस अधिकार को देकर भारत में लोकतन्त्र की स्थापना और पुष्टि की दिशा में बड़ा काम किया है।

व्यक्ति की गरिमा — लोकतन्त्र केवल एक नीतिक कल्पना ही नहीं है यह उससे कहीं अधिक एक नीति और आध्यात्मिक सिद्धान्त है जिसकी जड़ में व्यक्ति की गरिमा का विचार निहित है। लोकतन्त्र का मूल उद्देश्य ही यह है कि वह व्यक्ति के अस्तित्व की पवित्रता की स्थापना करे और उसे सारे सामाजिक-समुदाय की

चरम कसौटी मानकर चले। हमारे संविधान ने लोकतंत्र की इस आध्यात्मिक आवश्यकता की ओर ध्यान दिया है। श्री कन्हैया लाल भाषिक्यलाल मुन्शी ने इसके बारे में लिखा है कि, "व्यक्ति की गरिमा (Dignity) के उल्लेख का स्पष्ट अभिप्राय यह है कि इसके द्वारा संसार के कुछ भागों में प्रचलित हीगेल के उस सिद्धान्त को अस्वीकार कर दिया गया है जिसके अनुसार राज्य एक आध्यात्मिक इकाई माना जाता है और उसे व्यक्ति से स्वतंत्र तथा व्यक्ति के ऊपर छाया हुआ समझा जाता है तथा जिसके अनुसार यह कहा जाता है कि राज्य का सदैव अपने अस्तित्व को सुरक्षित करना ही है। इसके (व्यक्ति की गरिमा के विचार के) द्वारा सामाजिक भेदभाव को भी समाप्त कर दिया गया है। केवल समानता तो वास्तव में आचरण का विषय है, संविधान तो वास्तव में यह चाहता है कि यह स्वीकार किया जाये कि व्यक्ति का व्यक्तित्व निरापदशील (Inalienable) है और उसकी प्रतिष्ठा की जानी चाहिये।"[†]

गणतंत्रात्मक स्वरूप—भारतीय संविधान ने देश के भीतर एक गणतंत्र की स्थापना की है। लोकतंत्र की दृष्टि से गणतंत्र की स्थापना का हमारे देश में बहुत बड़ा महत्व इसलिये है कि यहां की भूमि में आज तक राजतंत्र की सत्ता पोषित हुई है। हमारे संविधान ने राजपद को समाप्त किया है और देश के शासन में सबसे बड़े पद पर देश के साधारण नागरिक के बैठने का रास्ता खोल दिया है। यद्यपि ब्रिटेन भी एक लोकतन्त्रात्मक देश है तथापि वहां आज भी राज्य के अध्यक्ष पद पर एक परम्परागत सम्राट बैठता है परन्तु हमारे संविधान ने वह पद भी आम जनता के लिये खुला कर दिया है और देश के भीतर से राजशाही का नामोनिशान सदा के लिये समाप्त कर दिया है।

यद्यपि यह एक सत्य है कि हमारे राष्ट्रपति को केवल नाममात्र की शक्तियां दी गई हैं और वह राज्य का केवल एक औपचारिक या सांविधानिक अध्यक्ष है तथापि लोकतंत्र के भीतर छोटी से छोटी बात का भी भावनात्मक महत्व होता है, भारत में यदि राष्ट्रपति का पद किसी परम्परागत राजा को दे दिया जाता तो यहां की जनता के भीतर लोकतंत्र की वह तीव्रता पैदा होने में कठिनाई हो सकती थी जिसके बिना लोकतंत्र वास्तविक नहीं बन पाता।

मौलिक अधिकारों का समावेश—हमारे संविधान ने अपने भीतर भारतीय जनता के मौलिक अधिकारों का समावेश किया है। लोकतंत्र के भीतर यह बात बहुत स्पष्ट करने की आवश्यकता होती है कि देश के नागरिक कुछ ऐसे मौलिक अधिकारों का उपभोग करते हैं जो राज्य द्वारा भी साधारण परिस्थिति में उनसे नहीं छीने जा सकते। यों तो मौलिक अधिकारों का समावेश सत्तार के अनेक

[†] Aspects Of Indian Constitution, edited by M. G. Gupta
में पृष्ठ ७१ पर उद्धृत।

देशों ने संविधानों में किया है जैसे ब्रिटिश संविधान में मैग्नाकार्टा के नाम से एक अधिकारपत्र का समावेश मिलता है संयुक्तराज्य अमेरिका के संविधान में बिल ऑफ राइट्स के नाम से व्यवस्था की गई है थायरलैंड के संविधान में भी ऐसी व्यवस्था की गई है, परन्तु हमारे संविधान ने इस मामले में सबसे महत्वपूर्ण बात यह की है कि उसने नागरिकों को केवल अधिकार ही नहीं दिए हैं बरन साथ ही साथ यह अधिकार भी दे दिया है कि आपातकाल (Emergency) को छोड़कर वे अपने उन अधिकारों को सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा प्राप्त कर सकते हैं। संविधान ने इस प्रकार नागरिक के मौलिक अधिकारों को सांविधानिक-परक्षण (Constitutional-Safeguard) प्रदान किया है।

मौलिक अधिकारों में जिन अधिकारों को गिनाया गया है वे लोकतन्त्र की दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण हैं। उसमें समानता और स्वतन्त्रता के अनिवार्य कुछ दूसरे महत्वपूर्ण अधिकार भी दिए हैं जैसे शोषण के विरुद्ध अधिकार सांस्कृतिक अधिकार व सम्पत्ति का अधिकार। लोकतन्त्र को वास्तविक बनाने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि देश का बुनियादी कानून नागरिकों को यह भाववामन दे कि किसी को बिना उचित मजदूरी दिए काम करने के लिये विव। नहीं किया जा सकेगा तथा कोई मनुष्य किसी दूसरे मनुष्य के फल को उससे नहीं छीन सकेगा। साथ ही छोटी आयु के बालकों से भारी काम लिये जाने पर पाबन्दी लगाना भी आवश्यक है जिनसे कि उनके विकास में बाधा न पड़ सके। यह सब हमारे संविधान में मान्य किया है। इस प्रकार कहा जा सकता है कि भारत में लोकतन्त्र को वास्तविक बनाने की दिशा में सबसे बड़ा काम संविधान ने मौलिक अधिकार देकर किया है।

राज्य-नीति के निर्देशक तत्व—थायरलैंड के संविधान की भांति हमारे संविधान ने राज्य नीति के निर्देशक तत्वों का उल्लेख किया है। ये तत्व सर्वोच्च-न्यायालय द्वारा नहीं मनवाये जा सकते तथापि हमारे संविधान ने इनके द्वारा देश के शासन में उदारता के तत्वों को बढ़ाया है। इस बारे में प्रसिद्ध संविधान शास्त्री श्री के० सी० जेयार ने लिखा है कि भारतीय संविधान एक उदार संविधान है। एक बात निश्चित है कि यद्यपि ब्रिटिश विचार के अनुसार सांविधानिक द्वायेख के भीतर उदार सिद्धान्तों की ये धोषणें विचित्र लगती हैं तथापि यदि ये भारतीय संविधान को अपने रास्ते जाने में और भारत की जनता को अपनी सरकार चलाने में सहायक सिद्ध होते हैं तो उनका अस्तित्व सबथा उचित माना जायगा। जनता द्वारा अपना शासन स्वयं चलाने (अर्थात् लोकतन्त्र में) में आज तक जितने प्रयोग हुए हैं यह प्रयोग उन सब में सबसे बड़ा उदारवादी प्रयोग है। हम इसकी सफलता की कामना करते हैं।”

व्यापक वयस्क मताधिकार—भारतीय संविधान के लोकतन्त्रीय स्वरूप के बारे में हमें अनेक प्रमाण उस शासन-व्यवस्था में प्राप्त होते हैं जिसकी स्थापना उसने हमारे देश में की है। इनमें सबसे पहले हम व्यापक-वयस्क-मताधिकार का उल्लेख कर सकते हैं। ब्रिटिश शासन-काल में जब निर्वाचनों की परम्परा शुरू की गई तो मत (Vote)

देने का अधिकार अनेक आधारों जैसे सम्पत्ति, शिक्षा, वर्ग, धर्म आदि पर आधारित किया गया था। हमारे संविधान ने देश के प्रत्येक उस व्यक्ति को देश का नागरिक माना है जो निवास की कुछ शर्तों को पूरा करता हो और जिसकी आयु २१ वर्ष की या उससे अधिक हो। लोकतंत्र में जनता के हाथ में सबसे बड़ा अधिकार यही है कि वह अपने मत के प्रयोग द्वारा अपने प्रतिनिधियों को चुन कर सरकार के बनाने में भाग ले सके। यह युग प्रत्यक्ष लोकतंत्र का तो है नहीं, इस जमाने में प्रतिनिधि-मूलक लोकतंत्र बनाने की दृष्टि से मताधिकार व्यापक रूप से प्रत्येक वयस्क (बालिग) को दिया है। उसने धर्म, वर्ण, जाति, प्रदेश, लिंग, शिक्षा, सम्पत्ति, भाषा आदि किसी भी भेदभाव को स्वीकार नहीं किया है, इसी का यह परिणाम है कि देश की लगभग आधी जनता को मत देने का अधिकार प्राप्त हो गया है, जिसमें स्त्री-पुरुष सभी सम्मिलित हैं। समार के अनेक सभ्य माने जाने वाले देशों में स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त करने के लिये गम्भीर संघर्ष करना पड़ा, परन्तु भारत इस मामले में बहुत आगे रहा, उसने अपने संविधान में शुरू से ही कोई भेदभाव नहीं रखा। मतदान ही क्या, हमारे देश में तो स्त्रियाँ मन्त्री से लेकर राजदूत पद तक सब जगह नियुक्त की गई हैं। यह भारत के लिये ही गर्व का विषय है कि संयुक्तराष्ट्रसंघ की साधारण-सभा के अध्यक्ष पद को उसकी एक महिला श्रीमती विजय लक्ष्मी पंडित ने सुशोभित किया।

निश्चित अवधि के पश्चात् निर्वाचन—लोकतंत्र में जनता का यह अधिकार सबसे महत्वपूर्ण होता है कि वह समय-समय पर देश की सरकार को बना और बिगाड़ सके। भारतीय संविधान ने इस दृष्टि से यह व्यवस्था की है कि संघ और राज्य सरकारों के भीतर समस्त व विधानमंडलों के समस्त सदन (Houses) निश्चित अवधि के बाद नये सिरे से चुने जायेंगे, जैसे लोकसभा और विधानसभाओं के निर्वाचन हर पाच साल बाद होने हैं और राज्यसभा व विधान-परिषदों के एक तिहाई सदस्य हर दूसरे वर्ष अपने पद से मुक्त हो जायेंगे और उनके स्थानों पर नये निर्वाचन होंगे। इस प्रकार संविधान ने जनता को यह अवसर दिया है कि वह अपने विश्वासपात्र लोगों की, जो उसकी इच्छा का सही प्रतिनिधित्व कर सकें, चुन सके और ऐसे लोगों को हटा सके जो उसकी दृष्टि में ठीक नहीं हैं। केवल सदन और विधानमंडलों पर ही नहीं, निश्चित अवधि के पश्चात् निर्वाचन का यह सिद्धान्त हमारे राष्ट्र-पति, उप-राष्ट्रपति, मन्त्रि-परिषद आदि सभी पर लागू होता है। इन निर्वाचनों के द्वारा जनता कई बार अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नों पर अपना निर्णायक मत दे सकती है और इस प्रकार राज्य की नीतियों के निर्माण में प्रत्यक्ष भाग ले सकती है। यदि संविधान निर्वाचित पदों के नियमित पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था न करता तो मताधिकार का कोई उपयोग ही न रह जाता। यह सत्य है कि संसद आदि का कार्यकाल कुछ अवधि के लिये बढ़ाया भी जा सकता है, तथापि वैसा केवल असाधारण परिस्थितियों में ही हो सकता है, साधारण समय में नहीं, आखिरकार चुनाव कराने ही होंगे, उन्हें पूरी तरह या बहुत सभ्ये कास के लिये नहीं टाला जा सकता। यहाँ यह कह

देना अनुपयुक्त न होया कि दलीय प्रथा के कारण जनता की दिलचस्पी व्यक्तिगत निर्वाचन में नहीं रही है और वह अब राजनीतिक दलों को चुन लेती है तथा दल जैसे भी उम्मीदवार खड़े कर देते हैं वह उनका समर्थन या विरोध अपनी पसन्द के अनुसार करती है।

भारत में लोकतंत्र की स्थापना की दृष्टि से संविधान ने एक महत्वपूर्ण कार्य यह किया है कि उसने राष्ट्रपति को अधिकार दिया है कि वह निर्वाचनों में निष्पक्षता बनाये रखने के लिए एक निर्वाचन आयोग (Election Commission) की नियुक्ति करे। इस आयोग को निर्वाचनों के नियंत्रण, मार्गदर्शन और उनकी व्यवस्था के अलावा यह काम भी सौंपा गया है कि वह निर्वाचन-अधिकरणों (Election-Tribunals) की भी स्थापना करे जिससे निष्पक्षता स्थापित की जा सके। इस दृष्टि से यह बात भी बहुत महत्वपूर्ण है कि उसमें पृथक निर्वाचनों को समाप्त कर दिया गया है तथा २० वर्ष के अल्प-काल के लिए परिगणित जातियों के लिए सुरक्षित स्थानों व अगल भारतीयों के लिए लोक सभा में नाम-निर्देशन की व्यवस्था के सिवाय दूसरे सब सुरक्षित स्थानों व अनुपात से अधिक स्थान देने की परम्परा समाप्त कर दी गई है। यह लोकतंत्र की दिशा में बड़ा कदम है।

कार्यपालिका का उत्तरदायित्व—लोकतंत्र के लिये एक अन्य आवश्यकता यह है कि राज्य का शासन निरकुश नहीं होना चाहिए। हमारे संविधान ने मध्य और राज्यों में मंत्रिमंडलात्मक कार्यपालिका की स्थापना की है, जिसका अर्थ यह है कि कार्यपालिका के सदस्य समद और विधानमंडल के सदस्य होते हैं, अर्थात् वे लोग जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। जनता उनका निर्वाचन मंत्रिपद के लिये तो नहीं करती तथापि वह यह समझती है कि हमारे प्रतिनिधि का काम केवल विधि-निर्माण करना ही नहीं है बल्कि वह भन्नी बनकर देश के प्रशासन का संचालन भी करेगा। इस प्रकार मंत्रिपरिषद के सदस्य जनता के प्रतिनिधि होने के नाते अपने कामों में अपनी नीतियों के लिये जनता के सामने उत्तरदायी होते हैं। यदि जनता उनसे किसी प्रश्न पर अप्रसन्न हो जाती है तो साधारण स्थिति में वह अगले निर्वाचनों में उन्हें निर्वाचित करने से मना कर देगी तथा दूसरे दल को अपने मत देगी।

हमारे देश में महात्मागांधी के नेतृत्व में सत्याग्रह के शस्त्र का विकास हुआ है। सत्याग्रह के मार्ग से हमने अंग्रेज के विरुद्ध अपने स्वराज्य की लड़ाई लड़ी और हमारा मानना है कि उसी के आधार पर हमने वह लड़ाई जीती। वह हमारे राष्ट्रीय नेताओं द्वारा एक वैधानिक-तरीका मान लिया गया है। जब जनता सरकार से इस सीमा तक अप्रसन्न हो जाती है कि वह नये निर्वाचनों तक के लिये इन्तजार नहीं करना चाहती और वह यह चाहती है कि या तो सरकार उसकी मांगें माने अथवा सरकार अपना पद छोड़े, तब वह सरकार के विरुद्ध सत्याग्रह कर सकती है जिसका अर्थ यह है कि बिना हिंसा की कार्रवाई किये वह सरकार के नियमों को मानने से इन्कार कर सकती है तथा शान्तिपूर्ण ढंग से सरकार के विरुद्ध हड़ताल व प्रदर्शन कर

सकती है। जब तक सभी राज्यों में कांग्रेस सरकारें थी तब तक दूसरे दल इस प्रकार के सत्याग्रह संगठित करते थे परन्तु वे बहुत प्रभावकारी नहीं होते थे और कोई भी ऐसा उदाहरण नहीं है कि जहाँ राज्य की नीतियों के विरुद्ध सत्याग्रह के परिणामस्वरूप बड़ा मर्म मंडल को अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ा हो, परन्तु केरल राज्य में साम्यवादी दल का मर्मिमंडल बनने के बाद वहाँ कांग्रेस ने सरकार के विरुद्ध सत्याग्रह किया और इतने बड़े पैमाने पर उसका संगठन किया कि वहाँ सरकार की स्थिति बहुत खराब हो गई उन्होंने सीधे ही मांग भी केवल यह रखी कि मर्मिमंडल त्यागपत्र दे, दूसरी कोई शर्त उन्होंने नहीं रखी, उधर सध-शासन में उनके दल का शासन है ही, जिसके द्वारा उन्होंने यह बताकर कि केरल में साविधानिक शासन का चलना असम्भव हो गया है, वहाँ आपत्काल की घोषणा करा दी तथा मर्मिमंडल को भग करके राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया। इस उदाहरण से देश में संविधान के बाहर जानकर एक नई परम्परा पैदा हुई है कि जनता के आन्दोलन के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति राज्यों की सरकारों को भग करके बीच में ही नये चुनाव करा सकता है। सध-शासन के बारे में ऐसी स्थिति में क्या होगा, यह अभी अस्पष्ट है, राज्यों के उदाहरण के आधार पर यह हो सकता है किसी समय कोई राजनीतिक दल सध-मंत्रिपरिषद के विरुद्ध इसी प्रकार का सत्याग्रह छेड़ दे और जनता बड़े पैमाने पर उसके पीछे हो जाय तथा राष्ट्रपति उस अवस्था में सत्याग्रह से प्रभावित होकर यह घोषणा करे कि क्योंकि सध में साविधानिक शासन का इस समय चलना असम्भव हो गया है अतः मंत्रिपरिषद को भग करके नये निर्वाचन कराये जायेंगे। यह बात निश्चित है कि सत्याग्रह के अस्त्र के आविष्कार से लोकतन्त्र को शक्ति मिली है और मंत्रियों के उत्तरदायित्व की रूपरेखा में अन्तर आया है, इससे पहले यह माना जाता था कि निश्चित अवधि के भीतर मंत्रिपरिषद केवल संसद के प्रति उत्तरदायी होती है, जनता के प्रति नहीं, परन्तु सत्याग्रह के अस्त्र ने उसे जनता के प्रति भी उत्तरदायी बना दिया है और यह उत्तरदायित्व केवल मामूली नहीं है बल्कि वह वैधानिक है तथा यदि जनता मर्मिमंडल के प्रति अविश्वास प्रगट कर दे और उसके प्रति अवज्ञा का रुख अपना ले तो उसे पदत्याग करना ही होगा। परन्तु यहाँ काफी सावधानी की आवश्यकता होगी और हमें देश को सत्याग्रह के दुरुपयोग से बचना होगा, यदि उसका प्रयोग केवल राजनीतिक दलों या आपसी वैर निवारण के लिये ही होता है तो वह बहुत उत्तरदायक सिद्ध हो सकता है तथा हमारे राज्य-संचालन में सरकार की अस्थिरता का तत्त्व प्रवेश कर सकता है जो विकास के लिये बहुत हानिकारक सिद्ध हो सकता है। राजनीतिक दलों के भीतर सहनशीलता और साविधानिक शील का होना अनिवार्य है जनता ने एक बार निर्वाचन में अपना जो अभिमत दिया है उसको मान्य करना चाहिये तथा अगले पाँच साल तक इन्तजार करना चाहिये, नये निर्वाचनों में जनता के सामने सत्कालीन सरकार के दोष और उसकी असफलताओं का न्योरा एवं अपनी नीतियाँ रखकर जनता को यह अवसर देना चाहिये कि वह विवेकपूर्वक यह निश्चय

कर सके कि किस राजनीतिक दल के हाथों में सत्ता देनी है। आन्दोलनों में जनता की भावनाएँ उत्तेजित हो जाती हैं और बंसी स्थिति में यह स्वीकार नहीं किया जा सकता कि जनता समस्याओं पर कोई रचनात्मक और विवेकपूर्ण मत दे सकती है, यह एक प्रकार से जनता का भावनात्मक-शोषण माना जा सकता है और उस दृष्टि से यह सबया अलोकतन्त्रीय होगा।

यह कार्यपालिका के उत्तरदायित्व का सांविधानिक पहलू भी अध्ययन करना होगा, इसका अर्थ यह है कि जब मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सदन के बहुमत का विश्वास खो देते हैं तो उन्हें अपने पद का त्याग करना होता है। सदन अपना अविश्वास कई प्रकार से प्रकट कर सकती है जैसे एक प्रस्ताव द्वारा, बजट अस्वीकार करके तथा स्थगन प्रस्ताव मन्त्रिपरिषद् की इच्छा के विरुद्ध स्वीकार करके। इसका विस्तृत वर्णन हम आगे करेंगे। परन्तु यदि देश के भीतर उसी प्रकार द्वि-दलीय प्रणाली का विकास होता है तो मन्त्रिपरिषद् के उत्तरदायित्व का कोई व्यवहारिक अर्थ नहीं रह जाता। सदन के भीतर यदि किसी दल को निर्वाचनों में बहुमत प्राप्त हो गया है तो वह अगले निर्वाचनों तक निरंकुश ढंग से सरकार चला सकता है, विरोधी दल उसे अपदस्थ नहीं कर सकते।

यहां यह कह देना आवश्यक होगा कि ससार में कहीं भी आजकल ऐसा उदाहरण देखने में नहीं आया कि ममद या विधानसभा के भीतर किसी दल का बहुमत होने हुए भी उसे त्यागपत्र देना पड़ा हो। भारत में केरल में जो नई परम्परा स्थापित की गई है वह लोकतन्त्र की दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण है, परन्तु उसका यदि प्रचुरता के साथ प्रयोग किया गया तो वह खतरनाक सिद्ध हो सकती है। यहां यह बात समझ लेनी होगी कि जनता के आन्दोलन पर जब कोई मन्त्रिमंडल अपना पद छोड़ता है तो उसका अर्थ बहुत गम्भीर होता है, उससे केवल यह अर्थ नहीं निकलता कि जनता को अमुक मुख्यमंत्री या प्रधानमंत्री में विश्वास नहीं है बल्कि इसका अभिप्राय यह होता है कि जनता सदन या विधानमंडल के बहुमूल्य दल में ही विश्वास नहीं करती। इसका सही प्रमाण उस समय मिलेगा जबकि इस प्रकार किसी सरकार के भग्न कर दिये जाने के बाद होने वाले नये निर्वाचनों में जनता उस दल को बहुसंख्या में निर्वाचित नहीं करती जिसकी सरकार को भग्न किया गया है। * यदि वही दल फिर बहुमत में निर्वाचित होकर मन्त्रिपरिषद् का निर्माण कर लेता है तो यह माना जायगा कि सरकार का भग्न किया जाना अनुचित था। जहां तक हो सके हमें ऐसे अवसरों को टालना होगा कि इस प्रकार सरकार भग्न की जाये। यदि इस सिद्धान्त को सधम लागू किया गया तो भारतीय लोकतन्त्र के लिये बहुत बड़ा सफट उपस्थित

*केरल विधानमंडल के नये निर्वाचनों में १२६ स्थानों में से साम्यवादी दल को केवल २६ स्थान-प्राप्त हुए हैं इससे सिद्ध होता है कि जनता ने राष्ट्रपति के कार्य का समर्थन किया है।

हो सकता है क्योंकि उससे राष्ट्रपति को बहुत शक्ति प्राप्त हो जायेगी और वह अपने निजी निर्णय से किसी मन्त्रिपरिषद् को भग कर सकेगा। वैसी स्थिति में जनता यदि उस दल को दोबारा बहुमत नहीं देती तो राष्ट्रपति भी शक्ति और भी अधिक मग्न हो सकती है तथा यदि वही दल फिर से बहुमत प्राप्त कर लेता है तो उसको या तो पदत्याग करना होगा या उस पर महाभियोग की कार्रवाई की जा सकती है। इस प्रकार अनेक सांविधानिक समस्याएँ इसमें से उत्पन्न हो सकती हैं। वे होगी ही क्योंकि एक बार एक सिद्धान्त को प्रयोग में ले आया गया है और अब आगे उसको भूल जाना या उससे बचकर निकलना तब तक कठिन होगा जब तक कि कोई कड़वा पाठ हमें पढ़ने को न मिले।

लोक-सेवाओं (Public Services) में मुक्त प्रवेश—लोकतन्त्र में नागरिकों के राजनीतिक अधिकारों का बहुत महत्व है। इन अधिकारों में जहाँ मत देने और मत पाने का अधिकार नागरिक को होता है वहाँ जो यह अधिकार भी होता है कि वह अपने देश के शासन में सांख्यिक पद प्राप्त कर सके अर्थात् लोक-सेवाओं में मुक्त प्रवेश पा सके। हमारे संविधान ने इस दृष्टि से समुचित व्यवस्था की है। उसमें कहा गया है कि देश का प्रत्येक नागरिक योग्यता के आधार पर लोकसेवाओं में प्रवेश पा सकेगा। उसके लिये योग्यता की प्रतियोगिता होगी और जो लोग उस प्रतियोगिता में सब से अधिक योग्यता का प्रदर्शन कर सकेंगे वे सेवाओं में लिये जा सकेंगे। प्रतियोगिताओं के द्वारा चुनाव करने के लिये संविधान ने केवल एक लोक-सेवा-आयोग (Public Service Commission) ही नहीं बनाया है वरन् उसे ऐसा स्वतन्त्र पद दिया है कि वह सपद और मन्त्रिपरिषद् के दबाव से मुक्त रहकर अपना काम निष्पक्षता के साथ कर सके। इसी प्रकार के आयोग राज्यों में भी बनाये गये हैं। इस प्रकार संविधान ने भारत में लोकतन्त्र की स्थापना की दिशा में एक बड़ा प्रबन्ध किया है।

रक्षक त्रि-न्यायपालिका—संविधान ने देश के भीतर एक स्वतन्त्र-न्यायपालिका की स्थापना भी की है। लोकतन्त्र के लिये यह आवश्यक है कि उसमें शासन को तीन शक्तियाँ अर्थात् विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका एक ही व्यक्ति या सभा को न देकर अलग-अलग रखी जायें, जिससे कि शासन निरंकुश न बन सके। ईश्वरीय-सत्ता के बारे में हमारी जो तीन परमेश्वरों वाली योजना है वह इस मामले में आदर्श मानी जा सकती है। ब्रह्मा, विष्णु और महेश तीनो देवता स्वतन्त्र माने गये हैं, तीनो परमेश्वर हैं और तीनो स्वयम् (स्वयं पैदा होने वाले, अर्थात् स्वतन्त्र कार्यक्षेत्र वाले) बहे गये हैं। इनमें कौन बड़ा यह कहना असम्भव है। तीनो मिलकर ईश्वरीय सत्ता का निर्माण करते हैं। इसी प्रकार हमारे संविधान ने न्यायपालिका को स्वतन्त्र रखा है जिसके प्रमाण यह है कि ससद उसके लिये स्वीकृत राशि में कमी नहीं कर सकती तथा राष्ट्रपति या प्रधानमंत्री न्यायाधीशों को उनके पद से नहीं हटा सकते, उसके लिये ससद के दोनो सदनों में उनके विरुद्ध विधिवत महाभियोग चलाना होता है।

जैसा हम पीछे उल्लेख कर चुके हैं, हमारे संविधान ने प्रस्तावना में ही फ्रांस की राज्यक्रान्ति के तीन मंत्रों—स्वतंत्रता, समानता और बन्धुत्व में एक चौथे मंत्र की अभिवृद्धि की है। वह मंत्र है नागरिकों के लिये, 'सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय की प्राप्ति'। इस प्रकार भी संविधान ने न्याय पर जोर दिया है। इसके अलावा संविधान ने सर्वोच्च न्यायालय को यह शक्ति भी दी है कि वह नागरिकों को उनके मौलिक अधिकार दिलाये तथा संविधान की रक्षा करे। लोकतंत्र के सिद्धान्त की रक्षा के लिये यह बहुत आवश्यक था।

ग्राम-पंचायतें—लोकतंत्र को अधिक व्यापक बनाने और देश के प्रत्येक नागरिक तक सत्ता की गर्मी पहुंचाने के लिये संविधान ने राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में राज्य पर यह जिम्मेदारी डाली है कि वह भारत के गांवों में पंचायती राज की स्थापना करेगा। महात्मा गांधी इस विचार के एक महान समर्थक थे, उनका मानना था कि जिस प्रकार प्राचीन काल में हमारे हर गांव में ग्राम पंचायत होती थी और हर गांव अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति स्वयं करता था, वंसी ही व्यवस्था अब की जाये। भारत के चालीस करोड़ लोगों तक स्वराज्य को पहुंचाने का एक यही तरीका है कि गांव-गांव में ग्रामीण जनता द्वारा निर्वाचित जायें हो जिनके भीतर ग्रामीण जनता अपनी व्यवस्था का संचालन करे। इस दिशा में देश का हीमा बड़ गया है। संविधान के आदेश को पूरा करने के लिये बलवंतराय मेहता समिति ने कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशें की हैं जिनके आधार पर देश भर में पंचायतें, पंचायत-ममितियों और जिला-परिषदों का संगठन किया जा रहा है। इसे एक नया नाम लोक-तांत्रिक-विकेन्द्रीकरण दिया गया है। लोकतंत्र के प्रसार की दृष्टि से तथा भारत की ग्रामीण जनता को शासन-व्यवस्था के काम के साथ प्रत्यक्ष जोड़ने के लिये यहाँ सबसे मुगम मार्ग है। भारत की जनता के लिये पंचायतें कोई नई चीज नहीं हैं, इसी पुस्तक के आरम्भिक अध्यायों में हम प्राचीन भारत की पंचायत व्यवस्था का उल्लेख कर चुके हैं।

२. मूलत लिखित स्वरूप

भारतीय संविधान एक दीर्घकालीन सांविधानिक विकास का परिणाम है यह हम पीछे देख चुके हैं तथापि हमें यह मानना होगा कि यह संविधान उस सांविधानिक परम्परा से सबसे अलग और भिन्न है। १९४७ तक ब्रिटिश सरकार ने भारत में जो सांविधानिक ढांचा बनाया था वह भारत की पराधीनता को, बनाये रखता था, जबकि पहली बार १९४७ के अधिनियम ने भारत की स्वतंत्रता की, तथा हमारे नए संविधान ने उस स्वतंत्रता के प्रकाश में एक लोकतान्त्रिक गणराज्य का स्थापना की घोषणा की।

इस प्रकार हमारा संविधान एक निमित्त-अलेख (Document) है जिसका निर्माण संविधान सभा ने ६ दिसम्बर १९४६ से लेकर २६ नवम्बर १९४९ तक के

२ वर्ष ११ मास और १६ दिन के भीतर किया, और जिसके निर्माण पर एक निश्चित मात्रा में लगभग = लाख ६० धन व्यय हुआ। इसके भीतर आरम्भ में २२ सप्ताहों में विभक्त ३६५ अनुच्छेद थे और ६ अनुसूचियाँ थी। संशोधनों के परिणाम-स्वरूप इसमें से ८ अनुच्छेद (Articles) निकाल दिए गए हैं। वर्तमान समय में संविधान में कुल ३८७ अनुच्छेद हैं।

यह एक विशाल आलेख है, इसमें भीतर सभ और राज्यों दोनों का संविधान दिया गया है। १ अप्रैल १९५८ तक इसमें कुल आठ संशोधन हुए थे। आठवें संशोधन के द्वारा हरिजनों को १९६० से आगे दस वर्षों के लिये विशेष-निर्वाचकों देने की प्रवृत्ति बढ़ाई जाने की व्यवस्था की गई है। संविधान में जम्मू और काश्मीर के शासन के बारे में निकाले गए दो सांविधानिक आदेश (Constitutional Orders) भी सम्मिलित हैं। संविधान के बारे में इस प्रकार के सांविधानिक आदेशों की संख्या ६० के आसपास पहुँच चुकी है। ये आदेश भी एक प्रकार से संविधान के अभिन्न अंग बन गए हैं और सांविधानिक दृष्टि से मान्य हैं।

संविधान के इस लिखित स्वरूप के बावजूद भी यह स्वीकार करना होगा कि अलिखित परम्पराओं का सघन विकास उसके भीतर हो रहा है। इनका संक्षिप्त वर्णन पीछे किया जा चुका है। यहाँ हम एक दूसरा उदाहरण दे रहे हैं। संविधान ने स्पष्ट रूप से सभ और राज्यों के बीच सत्ता का विभाजन कर दिया है तथा उनकी इच्छा है कि सभ सरकार राज्यों को पूरी स्वतंत्रता का उपभोग करने दे, परन्तु पिछले कुछ वर्षों में देश के भीतर ऐसी समस्याओं का निर्माण हो गया है कि उनके कारण राज्यों की यह स्वतंत्रता और भी अधिक काफी सीमा तक संकुचित व सीमित हो गई है। एक सबसे महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि सभ और राज्यों में एक ही दल की सरकार है, इसे साधारणतया कांग्रेस की छतरी (Congress-Umbrella) कहा जाता है। इसका परिणाम यह हुआ है कि दलीय नियंत्रण राष्ट्रीय नेताओं के हाथों में होने के कारण राज्यों के मुख्यमंत्री और मंत्रिपरिषद् व विधान मंडल के कांग्रेसी सदस्य दल के केन्द्रीय नियंत्रण में काम करते हैं और उन्हें उन लोगों के आदेश स्वीकार करने होते हैं जो सघीय सरकार में बैठते हैं। इस प्रकार संविधान द्वारा स्थापित सघीय ढाँचे की मूल भावना में बहुत अन्तर आ गया है। यह एक सत्य है कि ज्योती सभ और अनेक राज्यों में भिन्न-भिन्न राजनीतिक दलों की सरकारें बनेंगी त्योंही सघीय-ढाँचे में बहुत अन्तर आ जायेगा तथा सभ सरकार और राज्य सरकारों के आपसी सम्बन्धों में भी अन्तर आयेगा। उस स्थिति में राज्य बात-बात के भीतर सभ सरकार के आदेश मानने के लिये न बाध्य होंगे न वे उसे पसन्द ही करेंगे, उनके ऊपर राजनीतिक दल के अनुशासन का कोई प्रतिबन्ध भी नहीं होगा और वे सभ सरकार के अनुचित दबाव का विरोध आसानी से कर सकेंगे।

इसी प्रकार, संविधान में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं की गई है कि प्रधानमंत्री राज्यों के मुख्यमंत्रियों से शासन के मामलों में परामर्श करेगा तथा वे सब

किसी एक संगठन में सूत्रबद्ध होंगे, परन्तु हमारे देश में संविधान के बाहर एक राष्ट्रीय विकास परिषद (National-Development Council) गठित की गई है जिसके भीतर प्रधानमंत्री और राज्य के मुख्यमंत्री बैठकर योजना सम्बन्धी अनेक प्रश्नों पर चर्चाएँ करते हैं तथा नीति सम्बन्धी अनेक महत्वपूर्ण निर्णय करते हैं। भले ही सघ और राज्यों में विभिन्न दलों का शासन हो, फिर भी राष्ट्रीय विकास परिषद एक ऐसा मंच होगी जिस पर देश का प्रधानमंत्री राज्यों के मुख्यमंत्रियों को प्रभावित कर सकेगा। उसका यह प्रभाव निश्चित ही उसकी शक्तियों में वृद्धि करेगा, साथ ही उसकी प्रतिष्ठा में भी। यह सघ और राज्यों की नीतियों में सामंजस्य पैदा करेगी तथा सघ को एक अवसर प्रदान करेगी कि वह राज्यों की नीतियों को प्रभावित कर सके। यह विकास अनलिखित रूप में हुआ है। यह कहीं लिखा हुआ नहीं है और संविधान इस बारे में मौन है। तथापि यह संविधान के उद्देश्य को ही नहीं, उसके व्यावहारिक स्वरूप को भी प्रभावित कर रहा है। राष्ट्रीय उत्पादन परिषद (National Productivity-Council) भी इसी प्रकार का एक दूसरा संगठन है जिसके द्वारा सघ राज्यों की नीतियों को प्रभावित करता है तथा उन को नेतृत्व प्रदान करता है। योजना आयोग के बारे में भी यही कहा जा सकता है। संविधान में कहीं नहीं लिखा है कि हमारे देश के लिये एक ही योजना आयोग होगा जो सघ और राज्यों के व्यापक क्षेत्र में निर्माण और विकास की योजनाएँ बनाएगा तथा उनको क्रियान्वित करने में मार्गदर्शन करेगा। राज्यों को जब योजना आयोग से बनी बनाई योजनाएँ मिल जाती हैं तो स्वयं उनके सामने कोई स्वतंत्र क्षेत्र रह ही नहीं जाता। ये सब संविधान की विकामशीलता के उत्कलत प्रमाण हैं।

संसार के संविधानों को लिखित और अलिखित के दो वर्गों में विभाजित करना बहुत अधिक वैज्ञानिक नहीं होगा। यह दावे के साथ नहीं कहा जा सकता कि अमुक देश का संविधान पूर्णतः लिखित या अलिखित है। प्रत्येक संविधान में दोनों अंश होते हैं, जैसे ब्रिटिश संविधान अपने अलिखित स्वरूप के लिये बहुत प्रसिद्ध है तथापि आज उसका एक बहुत बड़ा अंश बंधानिक-दस्तावेजों (Constitutional Documents) में लिखा जा चुका है। उसके बारे में यह कहना अधिक ठीक होगा कि वह मूलतः अलिखित है। इसी प्रकार भारत का संविधान एक लिखित संविधान होने के कारण मूलतः लिखित है परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि उसके भीतर अलिखित तत्व नहीं हैं वे आज भी मौजूद हैं और समय-जो-ज्याहा बीतता जायगा स्यो त्यों उसमें परम्परा परिपाटियों का विकास होता जायगा।

भारतीय संविधान का आकार इतना बड़ा क्या है? यह प्रश्न कई बार लोगों के दिमाग को परेशान करता है। वास्तव में संविधान का आकार समझने के लिये हम देश की पृष्ठभूमि को समझना होगा जिस समय संविधान बड़ा जा रहा था। उस समय देश की जो दशा थी, उसकी जो आवश्यकताएँ थी और उसके बनाने वालों के मन पर जो संस्कार थे, उन सबने उसने स्वरूप और आकार को प्रभावित किया है।

हमारे संविधान ने देश के भीतर केवल एक शासकीय ढाँचे की ही व्यवस्था नहीं की है, वरन् उसने देश में स्वतंत्र सरकार और लोकनियंत्रण-शासन की नींव भी रखी है। हमारा संविधान एक सैद्धान्तिक-ढाँचा प्रस्तुत करता है। उसने छोटी से छोटी बातों को महत्व दिया है। संविधान-निर्माता यह चाहते थे कि संविधान को लेकर देश में झगड़ा न हो तथा जितने अधिक समय तक हो सके, संविधान की व्याख्या के पचड़े को दूर रखा जा सके, इसीलिए उन्होंने एक एक बात को विस्तार से रखा है।

परंतु उसका परिणाम उल्टा निकला। जो संविधान आसानी से संशोधित किये जा सकें यदि वे लम्बे हो तो उसमें कोई हानि नहीं होती क्योंकि समय पड़ने पर किसी धारा को निकालना या बदलना आसान होता है। परन्तु जो संविधान दुष्परिवर्तनीय होते हैं वे छोटे हो तभी वे दीर्घ काल तक टिक सकते हैं, जैसे संयुक्त-राज्य अमेरिका का संविधान। हमारी संविधान सभा ने विस्तृत संविधान बनाने की धुन में एक जटिल और दुष्परिवर्तनीय संविधान बना दिया है, आज तो संशोधन करना आसान दिखाई देता है क्योंकि राष्ट्र और राज्यों पर एक ही राजनीतिक दल अर्थात् कांग्रेस का छाता तना हुआ है और दलीय अनुशासन के कारण ऐसा लगता है मानो इस देश के भीतर एकात्मक सरकार ही हो, परन्तु यह छाता जिस दिन टूटेगा उस दिन संशोधन की वास्तविक दुष्परिवर्तनीयता प्रगट होगी, तब उसका लम्बा होना बहुत खलेगा भी।

संक्षेप में हम संविधान के लम्बे होने के कुछ कारणों का वर्णन करेंगे। सबसे पहली बात तो यह थी कि जब संविधान-सभा संविधान बना रही थी, उसके सदस्यों के सामने विदेशी शासन का अनुभव था और उसके अधिकांश सदस्य ब्रिटिश सरकार के दमन का शिकार हो चुके थे। अतः वे ऐसा पूर्ण और आदर्श संविधान बना देना चाहते थे जिसमें दमन की गुंजायश न हो। अपने इस प्रयास में वे अपने लक्ष्य की विपरीत दिशा में जा निकले और उन्होंने एक ऐसे संविधान का निर्माण कर दिया जो बहुत कठोर और जटिल हो गया। जेनिंग्स ने इसका वर्णन करते हुए लिखा है कि संविधान जिन सरकारों की स्थापना करने जा रहा था वे उत्तरदायी थीं परन्तु भारतीय नेताओं को अनुत्तरदायी सरकारों का अनुभव था। ब्रिटेन का अनुभव यह है कि शोकमत्त उत्तरदायी सरकार को नियंत्रित रखता है। परन्तु भारत का अनुभव वैसा नहीं है। इसी कारण संविधान-सभा ने बिना सैद्धान्तिक स्पष्टीकरण किये ही यह मान लिया कि सरकार पर कड़ा वैधानिक-नियंत्रण होना चाहिए।[†]

भारतीय संविधान वास्तव में उन्नीसवीं शताब्दी में बहुत प्रतिष्ठित संविधान-

†Some characteristics of the Indian Constitution :
Sir Ivor Jennings Q C; Oxford University press,
1953, पृष्ठ 19

निक-विधि (Constitutional-Law) की कल्पना का मूल स्वरूप है। हमारे संविधान निर्माताओं में प्रमुख लोग संविधान शास्त्री थे और उन्होंने इसका निर्माण अपनी सांविधानिक प्रतिभा के प्रकाश में किया जिसके कारण इसमें जटिलता और लम्बा-पन आ गया है। 'संविधान-मन्त्रों के भीतर वकील-राजनीतिज्ञों की प्रभुता से भारत को लाभ हुआ है या नहीं यह निर्णय करने का काम इतिहास पर छोटना होगा, इस समय तो यही कहा जा सकता है कि उसके कारण संविधान में जटिलता बढ़ गई है।'[†]

जेनिंग्स का मत है कि भारत का संविधान बहुत जटिल हो गया है। 'हममें से जो सांविधानिक-वकील हूँ वे (इस संविधान द्वारा) अपने पैरों की प्रतिष्ठा बढ़ाने के लिए प्रसन्न हो सकते हैं परन्तु संविधान का प्रयोजन यह होता है कि वे सरकार को सुविधा से संचालित करें न कि यह कि वे सांविधानिक-वकीलों को फीस दिलाने की व्यवस्था करें। जितनी अधिक धाराएँ होंगी सरकार का संचालन उतना ही कठिन हो जायगा। भारत ने हमारे (सांविधानिक-वकीलों के) भीतर अत्यन्त विश्वास रखा है।'[‡]

संविधान की दुर्परिवर्तनीयता (Rigidity)

ब्राइट और डायसी जैसे प्रसिद्ध संविधान-शास्त्रियों ने संविधानों के वर्गीकरण के लिए दुर्परिवर्तनीयता (Flexibility) और दुर्परिवर्तनीयता (Rigidity) की कनोटियाँ हमें प्रदान की हैं। यहाँ हम एक बात हिन्दी भाषा की दृष्टि में भली-भाँति समझ लेनी होगी की संसार के किसी भी देश का संविधान अपरिवर्तनीय नहीं हो सकता। अतः उस शब्द का प्रयोग संविधान शास्त्र में बहुत गम्भीर गलतियाँ पैदा कर सकता है। संविधान चाहे जोई भी हो और कैसा भी हो, केवल वर्तमान की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये ही नहीं बनाया जाता। संविधान राज रोज़ नहीं बना करते, वे एक बार बनते हैं और आगे वाले मैकडा माला तक चलते हैं। अच्छे संविधान की पहचान यह है कि वह एक बार बनने के बाद अनन्त काल तक चले। इस सदर्भ में हम ब्रिटिश और संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानों का उत्सह करना चाहेंगे। ब्रिटिश का संविधान तो वास्तव में विकसित हुआ है और हम उनके बारे में यह नहीं कह सकते कि वह बनाया गया है, परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान हमारी भाँति ही बनाया गया, जो संविधान सभा १७८७ में लागू किया गया था वह मात्र १७० वर्ष से भी अधिक की अवधि में उन्नी प्रकार प्रतिष्ठित है। यह संविधान की दृढ़ता का प्रमाण है।

संविधान जिस समय बनाया जाता है उस समय देश की जो परिस्थिति होती है, भाँगे जाकर उसमें बहुत परिवर्तन आ सकते हैं, विशेषकर हमारे जैसे देश में जहाँ नये निर्माण की दिशा में तेजी से काम हो रहा है, और हम अपने देश के चित्र को

† Ibid पृष्ठ 25

‡ Ibid „ 26-27

बदल डालने के लिये कटिबद्ध हैं, यह अनिवार्य है कि बदलती हुई परिस्थितियों में हमारी संविधानिक आवश्यकतायें भी बदलेंगी, अनेक सांविधानिक धारारों जो हमने १९५० में लागू की है वे निरूपयोगी हो जायेंगी तथा उसके नये अर्थों की आवश्यकता होगी, अन्यथा हमारा संविधान हमारे विकास के मार्ग का बाधक बन सकता है और हम विवश हो सकते हैं कि हम उसे सर्वथा फेंक कर नया संविधान बनावें। इसलिये यह आवश्यक होता है कि संविधान परिवर्तनशील हो।

संविधान परिवर्तनशील तो सभी होते हैं, प्रश्न इतना ही है कि कौन संविधान सुपरिवर्तनीय है और कौन दुष्परिवर्तनीय। संविधान की सुपरिवर्तनीयता कई बातों पर निर्भर करती है। उनमें दो मुख्य हैं। पहली तो यह कि संविधान में यह क्षमता हो कि उसकी धारारें बदलती हुई दशाओं में नये ढंग से परिभाषित की जा सकें। इसे हम संविधान की नमनीयता या लचीलता कहेंगे, अर्थात् उसकी धारारें इतनी विस्तृत और जटिल न हो कि उनके नये अर्थ निकालना असम्भव ही हो जाय। सुपरिवर्तनीयता का दूसरा लक्षण यह है कि संविधान संसद के साधारण बहुमत से परिवर्तन के योग्य हो। संविधान-शास्त्रियों का मानना है कि सुपरिवर्तनीय संविधान देश की समद्वारा साधारण विधायी-क्रिया (Ordinary Legislative Procedure) के माध्यम से संशोधित किया जा सकता है परन्तु दुष्परिवर्तनीय संविधान का संशोधन करने के लिय किसी ऐसी प्रक्रिया का आश्रय लेना पड़ता है जो स्वयं संविधान के भीतर मिली हुई हो और जो साधारण विधि-निर्माण की पद्धति में भिन्न हो। इस कसौटी पर बसा जाय तो भारत का संविधान दोनों प्रकार का मिलता है। हमारे संविधान का एक अंश ऐसा है जो संघ संसद द्वारा साधारण बहुमत के समर्थन से संशोधित किया जा सकता है। संविधान के उस अंश को हम सुपरिवर्तनीय कह सकते हैं। संविधान के शेष अंश के भी दो भाग हैं, एक के संशोधन के लिये केवल संसद के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई मतों का समर्थन आवश्यक है, दूसरे का संशोधन तब हो पाता है जब कि संसद द्वारा इस प्रकार पास कर दिये जाने पर कोई संशोधन-प्रस्ताव कम से कम आधे राज्यों की विधान-सभाओं के विधान मंडलों द्वारा पास कर दिया जाये। संविधान का यह अंश दुष्परिवर्तनीय माना जायेगा।

संघीय रचना का प्रभाव — भारतीय संविधान के बारे में कहा जाता है कि वह प्रायः ब्रिटिश नमूने का है। तब यह प्रश्न उठता है कि ऐसा कैसे हुआ कि ब्रिटिश संविधान के अन्यन्त नमनीय और सुपरिवर्तनीय होते हुए भी भारत का संविधान दुष्परिवर्तनीय बन गया। ऐसा होने के कई कारण हैं। इनमें सबसे प्रमुख कारण यह है कि भारत को संविधान के अन्तर्गत एक संघ का स्वरूप देने की चेष्टा की गई है। संघ संविधान की यह एक बुनियादी आवश्यकता है कि उसमें संविधान दुष्परिवर्तनीय होना चाहिये, जिससे कि संघ या राज्य अकेले ही संघीय धारारों को न बदल सकें। एक दूसरी बात यह भी कि हमारे संविधान निर्माता भारतीय राजनीति में अस्थिरता के तत्वों के प्रति जागरूक थे, वे चाहते थे कि भारत में एक स्थायी लोकतंत्र की नींव

पड़े उसके लिए संविधान की कड़ाई अनिवार्य हो गई।

हम देखते हैं कि जहाँ तक मधीय धाराओं का प्रश्न है और जिन धाराओं से राज्यों की शक्तियाँ सम्बन्धित हैं उनका संशोधन अकेला संघ नहीं कर सकता, उनके मामले में कम से कम आधे राज्यों के विधानमंडलों की सहमति अनिवार्य होती है। सामान्यतया हमारे संविधान में राज्यों के हाथ में सांविधानिक संशोधन प्रारम्भ करने की शक्ति नहीं दी गई है। उन्हें केवल एक मामले में ही पहल करने की शक्ति है, यदि वे अपने यहाँ विधानमंडल में विधान-परिषद् (Legislative-Council) की भंग करना चाहें या उसकी स्थापना करना चाहें तो उनकी विधानसभा (Legislative-Assembly) इस बारे में एक प्रस्ताव दो तिहाई बहुमत के समर्थन में पास कर सकती है और उसके बाद संसद के दोनों सदन साधारण बहुमत से उसके प्रस्ताव को स्वीकार कर लेते हैं तो वह अधिनियम बन जाता है और इस प्रकार विधान-परिषद् की स्थापना की जा सकती है या उसे भंग किया जा सकता है।

प्रो० व्हेयर ने अपनी पुस्तक 'माडर्न कांस्टीट्यूशन्स' में (पृ० १४३ पर) लिखा है कि भारत का संविधान दुष्परिवर्तनीयता और सुपरिवर्तनीयता के बीच का संतुलित मार्ग ग्रहण करता है। यह एक सत्य है। इस मामले में सर आइवर जेनिंग्स का मत अतिशयोक्तिपूर्ण है कि संविधान अत्यधिक दुष्परिवर्तनीय है। सर जेनिंग्स का यह विचार तो ठीक है कि संविधान निर्माताओं के लिए यह अमभव होता कि वे भविष्य की स्थिति और दशाओं को देख सकें, वे भविष्यदृष्टा नहीं होते परन्तु यह नहीं समझ में आता कि वे भारत के संविधान को संयुक्तराज्य अमेरिका के संविधान की भाँति दुष्परिवर्तनीय कैसे मान सकते हैं? यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि संयुक्तराज्य अमेरिका के भीतर पिछले पीढ़े दो सौ साल में कुल बाइस (२२) संशोधन हुए हैं जिनमें से दस संशोधन तो संविधान लागू होने के दो साल बाद ही १७९१ में किए गए थे जिनके द्वारा उसमें मौलिक अधिकारों का अध्याय (Bill of Rights) जोड़ा गया था। इस प्रकार वास्तविक संशोधनों की संख्या केवल १२ ही रह जाती है, जबकि भारतीय संविधान के भीतर पिछले ६ वर्षों के भीतर आठ संशोधन हो चुके हैं। इस तुलनात्मक अध्ययन से यह बात ज्ञान होनी है कि भारत का संविधान सुपरिवर्तनीय या सुसंशोधनीय है मने ही हम पारम्परिक-परिभाषा (Traditional-Definition) के आधार पर उसे बँसा न कह सकते हैं।

कांग्रेस की छत्र-छाया — यहाँ हम उस बात को दोहराना चाहेंगे जो हमने पीछे कही है कि आज हमारे संविधान में जो इतनी सुविधाएँ संशोधन हो गई हैं उनके पीछे संविधान की नमनीयता तो है ही साथ ही साथ एक दूसरा बड़ा कारण भी उसके पीछे है और वह है कांग्रेस का संघ व राज्यों की सरकारों पर एक मात्र अधिकार। आज कांग्रेस के लिए यह सरल है कि वह संघ और राज्यों के भीतर

किसी संशोधन को मनवा लेती है, परन्तु जब संघ और राज्यों में भिन्न दलों का शासन चलेगा तो निश्चय ही संविधान का संशोधन उतना सरल नहीं रह जायेगा जितना वह आज दिखाई देता है।

यहाँ हमने संविधान के संशोधन की प्रक्रिया का विस्तृत विवरण नहीं दिया, उसके बारे में इस अध्याय के अन्त में अलग से लिखा गया है।

३. संघात्मक-स्वरूप

भारतीय संविधान के प्रमुख लक्षणों में से एक यह है कि उसने देश के भीतर एक संघात्मक-शासनव्यवस्था का निर्माण किया है। राजनीति-विज्ञान के विद्यार्थी के गले यह विचार उतारना प्रायः असम्भव सा है कि भारत एक संघ है, फिर भी संविधान ने उसको संघात्मक स्वरूप प्रदान किया है यह एक सत्य है। भारत एक संघ है या नहीं यह प्रश्न विवादास्पद हो सकता है परन्तु यह एक निश्चित सत्य है कि भारत का शासन एकात्मक (Unitary) तो किसी भी दशा में नहीं माना जा सकता। तब इस दशा में उसके संघात्मक चरित्र का विश्लेषण करना हमारे लिए आवश्यक हो जाता है।

किसी संघ की पहली बुनियादी आवश्यकता यह है कि उसके अस्तित्व में पहले स्वतन्त्र व प्रभुत्वपूर्ण राज्य हों जो एकता के अथवा संघ बनाने के इच्छुक हों, उनके विधानमंडल यह निर्णय करे कि उन्हें समूह अन्य राज्यों के साथ मिलकर संघ का निर्माण करता है, तथा वे जिन मामलों में संघ का निर्माण करना चाहें उन्हें संघ को सौंप दें। यहाँ संघ और परिसंघ (Federation & Confederation) का अन्तर भी समझ लेना लाभदायक होगा। संघ में स्थायी प्रवेश होता है अर्थात् एक बार संघ में शामिल हो जाने के बाद कोई राज्य संघ का परित्याग करके उससे बाहर नहीं निकल सकता। इस प्रकार वह एक स्थायी एकता का निर्माण करता है, परन्तु परिसंघ एक अस्थायी रचना होता है, उसमें शामिल होने के बाद राज्य जब चाहे तब बाहर निकल सकते हैं।

इन कसौटियों पर कसने से भारतीय संविधान के बारे में मनोरंजक तथ्यों का ज्ञान होगा। संविधान के लागू होने से पहले भारत के शासन का संचालन भारत शासन अधिनियम १९३५ के अनुसार हो रहा था, परन्तु उस अधिनियम का वह अंश लागू नहीं किया गया था जिसमें भारत के भीतर संघ की स्थापना की व्यवस्था की गई थी। वास्तव में भारत संविधान लागू होने के समय एकात्मक राज्य (Unitary State) था। स्वतंत्रता के पश्चात् उसके भीतर जो क्षेत्र सम्मिलित हुए या वह केवल यह था जिसे ब्रिटिश भारत कहा जाता था। देशों राज्यों को ब्रिटिश सरकार ने आजाद कर दिया था। भारत के नर-नाहर सरदार पटेल ने अपनी प्रतिभा के बल पर देशी राज्यों को भारत में दाखिल कर लिया और इस प्रकार देश के भू-क्षेत्र (Territory) का मानचित्र पूरा हुआ। राजनीति-विज्ञान के विद्यार्थी जानते

है कि राज्य में भू-क्षेत्र सर्वप्रथम आवश्यकता होती है।

संघ की रचना करते समय हमारे यहाँ कोई स्वतन्त्र राज्य नहीं थे हमारे संघ का निर्माण राज्यों के विधानमंडलों ने भी नहीं किया। हमारे संघ का निर्माण भारत की संविधान सभा ने विधान-भवन के भीतर बैठ कर किया है। एक प्रकार से प्रशासकीय सुविधा को ध्यान में रखकर भारत में संघ की स्थापना हुई है। भारतीय संघ की स्थापना में दूसरा प्रमुख विचार लोकतांत्रिक विचार रहा है। महात्मा गांधी के नेतृत्व में भारत ने यह विचार मान्य किया है कि देश के भीतर अधिक से अधिक राजनीतिक सत्ता को विवेचित किया जाय तथा अपने अपने क्षेत्र के भीतर लोग अपनी स्थानीय शक्ति का स्वयं प्रयोग करें। इस विचार से प्रेरित होकर हमारे संविधान ने संघ योजना स्वीकार की। एक दूसरी परिस्थिति भी थी अगस्त १९१६ में प्रांतों के भीतर विकसित प्रांतीय शासन की स्थापना कर चुका था उसे १९३५ के अधिनियम ने और भी दृढ़ कर दिया था स्वतन्त्रता के बाद प्रांतों के लोग और भी सत्ता प्राप्त करने का स्वप्न देख रहे थे उनके इस मधुर स्वप्न को भंग करके संविधान-सभा एकात्मक शासन की स्थापना करने में समय नहीं बीता क्योंकि उसके भीतर जो लोग काम रहे थे वे स्वयं राज्यों की विधान सभाओं द्वारा चुन कर भेज गए थे। उधर देशी राज्यों की जनता भी उत्तरदायी शासन की स्थापना की आकांक्षा लेकर आगे बढ़ रही थी, इन परिस्थितियों में लोकमत निश्चित रूप से इस पक्ष में था कि प्रांतों को दी गई सत्ता केवल बनाई ही न रखी जाय वरन् उसमें वृद्धि की जाय प्रांतीय विधानमंडल और मंत्रिमंडल राजनीतिक-आकषण के महत्वपूर्ण केन्द्र बन चुके थे भव उन्हें भंग नहीं किया जा सकता था।

इस सबका परिणाम यह हुआ कि संविधान सभा ने देश के लिये एक ऐसा संविधान बनाया जिसमें संघीय-रचना के अधिकांश तत्व मौजूद हों और साथ ही साथ यह ध्यान भी रखा कि भारत एक देश के नाते अधिक से अधिक मजबूत बने तथा संघ का अर्थ यह न लगाया जाय कि संविधान किसी भी प्रकार देश के भीतर पहले से ही मौजूद प्रांतीयता के विषय में वृद्धि कर रहा है तथा पृथक्ता की प्रवृत्ति को प्रोत्साहित कर रहा है। इस प्रकार एक अपूर्ण संघ की स्थापना की गई।

संघ के प्रमुख तत्व—हम यह वर्णन कर चुके हैं कि संघ में सबसे प्रधान तत्व वह भावनात्मक आकषण होता है जिसमें संगठित होने की भावना होती है। भारत के मामले में उस तत्व के नये स्रोतों से पैदा होने का प्रश्न ही नहीं था क्योंकि भारत संविधान बनने और लागू होने के समय पहले से ही संगठित था। यहाँ हम संघ संविधान के दूसरे तत्वों का उल्लेख करेंगे और यह देखन की चेष्टा करेंगे कि भारतीय संविधान में वे तत्व किस रूप में तथा किस मात्रा में उपलब्ध हैं।

१. संघीय-संविधान का सबसे पहला तत्व संविधान की सर्वोच्चता है। जहाँ तक भारतीय संविधान का प्रश्न है यद्यपि सौविक् दृष्टि से दखन पर ऐसा लगता है कि संविधान स्वयं सर्वोच्च नहीं है वरन् उसमें जनता की सर्वोच्चता की प्रतिष्ठा

की गई है तथा हमने भी पीछे इस विचार को मान्य किया है तथापि यह स्वीकार करना होगा कि बैधानिक दृष्टि से संविधान देश का सर्वोच्च-विधान (Fundamental Law of the Land) है जिसका उल्लंघन नहीं किया जा सकता। उसकी रक्षा और व्याख्या के लिये स्वतंत्र न्यायालय है जो संसद, राज्यों के विधानमंडलों, गवर्नरों, राष्ट्रपति तथा अन्य किसी भी प्रशासकीय अधिकारी के आदेशों को सांविधानिक दृष्टि से संविधान के प्रतिकूल होने पर असांविधानिक घोषित करके रद्द कर सकता है।

२. संघीय-रचना की दूसरी अनिवार्यता सघ व राज्यों के बीच विषयों भ्रूयान सत्ता के प्रयोग के कार्यक्षेत्र का विभाजन है। इस बारे में अलग-अलग देशों में अलग अलग तरीके अपनाये गये हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका ने सघ को कुछ शक्तियाँ दे दी हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers) राज्यों को सौंप दी हैं। भारतीय संविधान ने इस शर्त को भी पूरा किया है। अपने शक्तियों का वितरण किया है। शासन के समस्त विषयों को तीन सूचियों में बाँटा गया है—सघ सूची, राज्य सूची और समवर्ती सूची। समवर्ती सूची में जो विषय रखे गये हैं उनके बारे में कहा गया है कि राज्य सरकारें उन विषयों पर अपने लिये विधियाँ बना सकेंगी परन्तु यदि उस विषय पर जिस पर संघ सरकार कोई विधि बना चुकी हो तो दोनों में विरोध होने पर मज-सरकार की विधि लागू होगी और राज्य की विधि रद्द हो जायगी।

३. संघीय-संविधान में सघ और राज्यों में दोहरी सरकार की स्थापना होनी है। हमारे संविधान ने उसकी व्यवस्था की है। सघ में और राज्यों में अलग-अलग कार्यपालिका और विधायिका (Legislature) की स्थापना की गई है। न्यायपालिका को इकट्ठा ही बनाया गया है।

४. संघीय-संविधान की एक अन्य आवश्यकता यह होती है कि उसमें एक संघीय-न्यायालय या सर्वोच्च-न्यायालय की स्थापना की जाती है जिसके जिम्मे संविधान का अर्थ निकालने, उसकी व्याख्या करने और राज्यों के पारस्परिक व सघ तथा राज्यों के आपसी झगड़ों को सुलझाने का काम होना है, भारतीय संविधान ने इस प्रकार का सर्वोच्च न्यायालय स्थापित किया है और इस दृष्टि से कि वह सघ के मंत्रिमंडल या संसद के प्रभाव से मुक्त रह सके उसे बहुत अधिक माना मे एक स्वतंत्र मण्डल बना दिया है। द्वारा सर्वोच्च न्यायालय इस मामले में स्वयं परम्वरा का निर्माण कर रहा है और उसकी निष्पत्ति सन्देह से परे सिद्ध हो सकती है।

५. संघीय संविधान संघीय-विधायिका (संसद) के भीतर एक ऐसी द्वितीय सदन (Second Chamber) की स्थापना करना है जिसमें राज्यों के प्रतिनिधि बैठते हैं और राज्यों के हितों का प्रतिनिधित्व और उनकी रक्षा करते हैं। भारतीय संविधान ने भी सघ-संसद में राज्य-सभा (Council of States) की स्थापना की है जिसमें राज्यों के प्रतिनिधि बैठते हैं। इनका निर्वाचन राज्य-विधान-सभा

करती है।

यों मोटे तौर पर देखने से ऐसा मालूम होता है कि भारतीय संविधान सभ्य संविधान की सब आवश्यकताएँ पूरी करता है परन्तु वास्तव में ऐसा है नहीं, वह भारत में एक बहुत अपूर्ण प्रकार के संघ की नींव डालता है। हमारे संविधान निर्माताओं के मन में संघात्मक रचना करने की उतनी बेचनी नहीं थी जैसा तो वे एक प्रकार की मजबूरी में कर रहे थे यह विवशता उन्हें १९३५ के अधिनियम में उत्तराधिकार में मिली थी। संघीय रचना करते समय वे इस बात के निश्चित थे कि देश की एकता को अक्षुब्ध बनाया जाय। स्वयं भारत के आधुनिक मनु (संविधान के पिता) डा० अम्बेडकर ने कहा था, नाम का कोई अधिक महत्व नहीं है तथापि समिति (प्रारूप समिति) ने १८६७ के ब्रिटिश उत्तर अमेरिका (कनाडा) अधिनियम की भाषा का अनुगमन करना पसन्द किया है तथा यह विचार किया है कि यद्यपि भारत का संविधान रचना में संघात्मक है तथापि उसे मयुक्ता-देश (Unitary) कहने में अधिक लाभ है। हमारे संविधान में संघ (Federation) शब्द का यही प्रयोग नहीं किया गया है, उसमें भारत को यूनियन कहा गया है, इससे यह ज्ञात होता है कि संविधान-सभा उसके संघात्मक पक्ष पर बहुत जोर नहीं देना चाहती थी।

भारत की ऐतिहासिक और भौगोलिक परिस्थितियाँ ऐसी नहीं थी कि देश में एक कमजोर संघ-शासन बना लिया जाय, इस समस्या का सामने रखकर संविधान-निर्माताओं ने भारत का संविधान बनाया है। विविध प्रकार के भेदभाव इस देश में रहे हैं, साम्प्रदायिक, धार्मिक, जातीय, प्रांतीय उन सब ने हमारे देश की एकता और एकीकरण को क्षति किया है, ऐसी स्थिति में यदि हमारे संविधान निर्माता देश की एकता के लिए चिन्तित हुए तो वह स्वाभाविक ही हुआ। भग्न ही यह कहा जाय कि शास्त्रीय दृष्टि से हमारा संघ अधूरा और अशास्त्रीय है परन्तु हमारी पृष्ठभूमि में यही उपयुक्त समझा गया। अलेन स्टीवेंसन ने अपनी पुस्तक, 'द रिपब्लिकन गैब टन्डिया' में (स्टीवेंसन एन्ड सन्स लि० बन्दन, १९५१, पृ० ६२ पर) लिखा है कि सम्भवतः 'संविधान-निर्माता उन संकटों को नहीं भूल पायें थे जो भूल काल में पैदा हुए थे और भविष्य में फिर से पैदा हो सकते थे। उन्होंने महसूस किया कि तत्कालीन बाह्य परिस्थितियों में एक सन्तुलित राष्ट्रीय केन्द्रीय कार्यपालिका का निर्माण करना राज्यो को उनके कार्यों के बारे में निश्चित और ज़ोरदार आदेश देना तथा जहाँ तक सम्भव हो सके, विकास की दिशा में सम-प्रगति करना आवश्यक है। उनके परिश्रम का परिणाम यह हुआ कि १९३५ के अधिनियम में जैसा सोचा गया था उसमें भी अधिक एकात्मक शासन-व्यवस्था की स्थापना की गई है।' प्रो० ब्लैयर का मत भी यही है कि 'संविधान ने वास्तव में एक ऐसी शासन-व्यवस्था की स्थापना की है जो प्रायः पद्धत-संघ है, जिसमें शासन-सत्ता का प्रशासकीय वितरण किया गया है, वह गौण रूप में एकात्मक तथा प्रधान रूप में संघात्मक व्यवस्था की स्थापना करने के बजाय गौण रूप से संघात्मक व प्रधान रूप से एकात्मक शासन का निर्माण करता है।' (इंडियान्

न्यू कॉन्स्टीट्यूशन ऑफ़ेलाइज्ड, १९४८ पृ० २१)

अपूर्ण सभ के प्रमुख लक्षण—यहाँ हम यह अध्ययन करेंगे कि हमारे संविधान ने किस प्रकार भारत में एक अपूर्ण सभ की स्थापना की है ?

क शक्तिशाली सभ-शासन की स्थापना—हमारे संविधान ने सभ सरकार को बहुत शक्तिशाली बनाया है। उसने शासन के जितने महत्वपूर्ण विषय हैं वे सभ सरकार को दे दिये हैं। एक ओर तो समवर्ती सूची के जितने विषय हैं उन पर सभ की सर्वोच्च सत्ता दी गई है यदि समवर्ती सूची के किसी विषय पर सभ और राज्यों की विधियों (कानूनों) के बीच मतभेद पैदा हो जाय तो राज्य के विषय रह जाते हैं तथा सभ की विधियाँ लागू रहती हैं। इसके अतिरिक्त सभ, राज्य और समवर्ती सूची में जो विषय गिनाये गये हैं उनके अतिरिक्त समय-समय पर जो नये विषय भविष्य में पैदा होंगे वे सब सभ के पास रहेंगे अर्थात् हमारे यहाँ अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers) सभ को दी गई हैं। सम्युक्त राज्य अमेरिका और ऑस्ट्रेलिया में अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों को दी गई हैं। हमने उन देशों का अनुकरण नहीं किया वरन् हमने अपनी प्रेरणा कनाडा के संविधान से प्राप्त की थी।

सभ की शक्ति शक्तियों के वितरण पर ही आधारित नहीं है, उसके अतिरिक्त संविधान न कई और मांगों से सभ को शक्तिशाली बनाया है। संविधान में कहा गया है कि यदि राज्यसभा (Council of States) यह आवश्यक समझे कि देश के हित की दृष्टि से सभ सदन को किसी ऐसे विषय पर विधि बनानी चाहिये जो राज्य सूची में दिया गया है तो वह सदन उपस्थित एवं मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यह तय कर सकता है। इस प्रकार राज्य सूची के विषय एक बार में एक वर्ष के लिये सभ को दिये जा सकेंगे, प्रत्येक वर्ष इसकी अवधि अगले एक वर्ष के लिये बढ़ाई जा सकती है। यहाँ यह बात ध्यान में रखनी होगी कि राज्यसभा सभ का एक सदन है। अतः ही उसमें राज्यों के प्रतिनिधि हों लेकिन इस प्रकार सभ का एक सदन मनमाने ढंग से राज्यों की शक्ति कम कर सकता है। राज्यों के विधान मण्डलों की सहमति प्राप्त किए बिना उनकी शक्तियाँ छीन लेना सहीय दृष्टि से अप्रणता का स्रोतक है। [संविधान, अनुच्छेद २४६]

संविधान के अनुच्छेद २५२ में कहा गया है कि किसी समय दो या अधिक राज्यों के विधान मंडल सभ सदन से निवेदन कर सकते हैं कि वह उनके लिए राज्य-सूची के किसी निदिष्ट विषय पर विधियाँ बनाये और ऐसी विधियाँ अन्य राज्यों द्वारा भी अपनी इच्छा के अनुसार लागू की जा सकेंगी।

राज्यों की शक्तियों के सभ द्वारा लिये जाने के बारे में संविधान का अनुच्छेद २५० बहुत महत्वपूर्ण है। उसमें कहा गया है कि राष्ट्रपति द्वारा आपत्ति काल (Emergency) की घोषणा कर दिये जाने पर सदन को यह अधिकार होगा कि वह समस्त राज्यों या कुछ विशेष राज्यों के लिये स्वयं विधि निर्माण करे। किसी राज्य में सांविधानिक-शासन की असफलता के आधार पर जब राष्ट्रपति अनुच्छेद

२५६ के अनुसार उम राज्य में आपात-काल की घोषणा कर देता है तो भी ससद उम राज्य के निम्ने विधिया बना सकती है। अनुच्छेद २५३ में कहा गया है कि किसी देश या देशों के साथ भारत सरकार द्वारा की जाने वाली संधिया, समझौते या परम्परात्मक सन्धियों अथवा किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन समुदाय या अन्य सत्या द्वारा किये गये निर्णयों को लागू करने के निम्ने ससद सारे देश के निम्ने विधियां बना सकती है और उनके मार्ग में संविधान का कोई अनुच्छेद बाधक नहीं होगा। यह एक बहुत बड़ी शक्ति है जो सघ को दी गई है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि संविधान ने सय-शासन की रचना एकात्मक मनुने पर की है। सघ से यह आशा की गई है कि वह सामान्य स्थितियों के पैदा होते ही राज्यों को उनके अधिकार लौटा देगा तथा संविधान के आदेश व उसकी भावना की रक्षा व प्रतिष्ठा करेगा। वास्तव में क्या होता है यह भविष्य ही बता सकेगा, अभी तक तो यही ज्ञात होता है कि सघ के भीतर अधिकाधिक शक्ति के केन्द्रीयकरण की दिशा में चप्टा हो रही है। केरल में राष्ट्रपति-शान्त की घोषणा से यह बात और भी स्पष्ट होनी है क्योंकि नाविधानिक दृष्टि से प्रगट रूप में कोई ऐसा कारण नहीं था कि मन्त्रिमंडल के विरुद्ध वहा की विधानसभा का अविश्वास प्रगट होना हो या वहा मन्त्रिमंडल का चयन कठिन हो रहा हो। साम्यवादी दल के मन्त्रिमंडल को विधानसभा के भीतर बहुमत का विश्वास प्राप्त था तथापि वहा सरकार के विरुद्ध होने वाले प्रदर्शनों को सघ ने जनता का विद्रोह मानकर वहा मन्त्रिमंडल और विधानसभा को भग कर दिया। यह स्मरणीय है कि प्रदर्शनकारियों में कांग्रेस दल भी सम्मिलित था जिसके हाथों में सघ की सत्ता है। संविधान में कही भी यह नहीं कहा गया है कि किसी समय किसी राज्य या सघ की जनता वहा की सरकार के विरुद्ध इस सीमा तक विद्रोह कर सकती है कि वहा के मन्त्रिपरिषद और विधानमंडल या ससद दोनों को त्यागपत्र देना पड़े तथा नय चुनाव कराये जायें। यह कहा जाता है कि साम्यवादी दल वहा संविधान का उल्लंघन कर रहा था परन्तु यदि ऐसा था तो संविधान के प्रहरी के नाते यह काम सर्वोच्च न्यायालय का था कि वह उस सरकार के कामों को असाविधानिक घोषित करता तथा उस सरकार की निन्दा करता। हमने पीछे भी इस प्रश्न पर काफी प्रकाश डाला है और यह कहना उचित होगा कि यदि सघ इसी प्रकार सन शान्ता की शरणाओं के प्रति असह्यशीलता का प्रदर्शन करता है जिनमें कि उसके दल को वहा की विधानसभा में बहुमत प्राप्त नहीं हुआ हो तथा वह अपने दल के द्वारा अराजकता पैदा करके दूसरे दलों के बहुमत द्वारा समर्थित मन्त्रिपरिषदों को भग करता है तो यह संविधान का गम्भीर अपहरण और अतिक्रमण माना जायेगा। प्रस्तुत पुस्तक के लेखकों के मन में भी यह डक़ा हो सकती है कि देश के भीतर शान्ति को आन न आये तथा साम्यवादियों के अशान्तिवादी तरीकों को पापने का बदसर न मिले लेकिन इसका यह अर्थ नहीं हो सकता कि राजनीति विज्ञान के विचार्यों के नाते वह अपनी सांविधानिक बुद्धि का प्रयोग ही न करे। हमें संविधान

की रक्षा का भार अपनी व्यक्तिगत पसन्द और नापसन्द से ऊपर उठकर समालना होगा।

इकहरी नागरिकता—संघात्मक संविधान में नागरिकता दोहरी होती है। एक ही व्यक्ति दो नागरिकतायें प्राप्त करता है और दोनों के नियम अलग अलग हो सकते हैं। इनमें से एक नागरिकता संघ की होती है और दूसरी उसके अपने राज्य की। परन्तु भारतीय संविधान ने भारत के लोगों को इकहरी नागरिकता प्रदान की है, अर्थात् जो व्यक्ति २१ वर्ष की आयु प्राप्त कर चुका हो और जो संविधान में दी गई व समय-समय पर संसद द्वारा तय की गई योग्यताओं को पूरा करता हो भारत का नागरिक होगा। हमारे यहां भारत का नागरिक और उत्तर प्रदेश या राजस्थान का नागरिक इस प्रकार के भेद नहीं है। इसका एक मनोवैज्ञानिक प्रभाव यह हुआ है कि हमारे देश के लोगों में भारत के प्रति निष्ठा और भक्ति का भाव पैदा हुआ है। हम लोग अलग अलग राज्यों के प्रति भक्ति नहीं रखते हैं न उस दृष्टि से सोचते ही हैं। ऐसा करना दो दृष्टियों से आवश्यक हो गया था एक तो यह कि हमारे देश में पहले से ही प्रादेशिक निष्ठायें बहुत प्रबल थी और एक सक्रिय राष्ट्रियता पैदा करने के लिए यह आवश्यक था कि उन संघीय निष्ठायों को पुष्ट करने के बजाय राष्ट्रीय नागरिकता और देशभक्ति का भाव लोगों के मानस में मजबूत बनाया जाए। दूसरा कारण यह था कि हमारे संविधान ने संघ और राज्य दोनों का संविधान एक साथ ही बना कर तैयार किया है जब अलग संविधान ही नहीं हैं और संविधान बनाने की सत्ता भी राज्यों को नहीं है तो अलग नागरिकता का कोई प्रयोजन ही नहीं रहता। हम प्रारम्भ में ही कह चुके हैं कि भारत एक देश और एक राज्य है उसके तथा भीतर जिस संघ की स्थापना की गई है वह केवल एक प्रशासकीय योजना या ढांचा है। जहां राज्य पहले में मौजूद होते हैं और बाद में संघ बनता है वहां राज्यों और संघ की नागरिकता स्वाभाविक तौर पर ही अलग अलग होती है। इकहरी नागरिकता का एक बड़ा प्रभाव यह हुआ है कि हमारे यहां राज्यों की विधानसभा के लिये मत देते समय लोग ग्राम तौर पर यह नहीं समझते कि हम किसी राज्य के विधानमंडल का निर्वाचन कर रहे हैं उसे वह वैसे ही मानते हैं जैसे कि मानो वे अपनी नगरपालिका या पंचायत के लिये मत दे रहे हों। केवल संघ-संसद के लिये मत देते-समय ही भारत में राष्ट्रीय महत्व की भावना का जन्म लोकमानस में होता है। यह हमारी राष्ट्रीय एकता के लिये बहुत महत्वपूर्ण है, केवल एकता की दृष्टि से ही नहीं वरन लोकतंत्र के विकास की दृष्टि से भी यह बहुत आवश्यक है कि भारत के ग्राम लोग भारत के संघीय शासन के निर्माण में सक्रिय दिलचस्पी लें जहां राष्ट्रीय महत्व की नीतियों का निर्माण होता है और वे राज्यों की राजनीति में उलझ कर न रह जायें।

इकहरी नागरिकता एकात्मक-दृष्टि और अपूर्ण संघ का एक बहुत उज्ज्वल प्रमाण है।

राज्यसभा की रचना—संघात्मक शासन-व्यवस्था के भीतर यह आवश्यक होता है कि संघ-संसद के भीतर एक सदन (House) ऐसा हो जिसमें राज्यों के प्रति-

निधि समान सख्या में बैठें, यह इसलिये आवश्यक होता है क्योंकि यह धारा की जाती है कि वह सदन राज्यों के हितों का प्रहरी होता है अतः उसमें समस्त राज्यों को बराबर प्रतिनिधित्व मिलना चाहिये जिससे वे अपने अपने हितों की समान रूप से रक्षा कर सकें। हमारे संविधान ने भी इस प्रकार का एक सदन संसद में बनाया तो है जिसे हम राज्यसभा (Council of States) कहते हैं परन्तु उसकी रचना में राज्यों के बीच समानता का सिद्धान्त स्वीकार नहीं किया गया है। संयुक्तराज्य अमेरिका की संघीय विधायिका में जिसे वहाँ कांग्रेस कहते हैं इस प्रकार के सदन का नाम सेंनेट है उसमें छोटे-बड़े हर राज्य को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, वहाँ के ५० राज्यों के १०० प्रतिनिधि उसके सदस्य हैं। परन्तु हमारे संविधान ने राज्यसभा में भी प्रत्येक राज्य के बीच सदस्यों की सख्या का वितरण राज्यों के बीच ही किया है। इससे यह जाहिर होता है कि हमारा संविधान का वंसा प्रतिनिध नहीं बनाना चाहता था जैसा कि

को बनाया गया है। यह भी संघ की अपूर्णता का संसद को किसी विशेष प्रक्रिया का राज्यों को संविधानों से नहीं हो गई है कि इस सम्बन्ध में कोई भी विधेयक प्रवृत्ति यह भी पाई जाती है कि उसने स्वीकृति के नहीं रखा जा सकता, और इसका अर्थ यह है कि राज्य अपने संविधान सत्य रखी है कि यदि विधेयक का लक्ष्य धन ही कर सकते हैं। मन्त्रिमण्डल ने संघ नाम में कोई परिवर्तन करना है तो उस पर चित्र भी तैयार कर दिया है। हमारे संघ की राय से लेगा।

संघात्मक देश संयुक्तराज्य अमेरिका होगा कि राष्ट्रपति की स्वीकृति का अर्थ यह नहीं है कि शासन का चित्र ही तैयार होगा कि इस मामले में कोई वास्तविक शक्ति रहता है इसका प्रयोग को अपने संविधान के द्वारा विधायी अभिक्रम (Legislative) के संविधान का अनुकरण विधेयक को संसद में रखने के बारे में मन्त्रिपरिषद् को अन्तिम राज्यों सरकारों का राजनीति क्या होगा? इसका स्पष्ट अर्थ यह है कि संसद को इन मामलों में बाध कोई राज हो गई है। संयुक्तराज्य अमेरिका और कनाडा में राज्यों के विधान-प्रकार है कि स्वीकृति के बिना इस प्रकार के परिवर्तन नहीं किए जा सकते।

संघ में सन्तान समय संविधान को लागू किया गया था भारत का क्षेत्र व, ल ग और इस प्रक्रिया में बाधा गया था परन्तु उसके बाद राज्य पुनर्गठन आयोग की नियुक्ति हो गई जिसने प्रतिवेदन (Report) पर समझ न विचार किया और नय विधेयक से तात्पर्य के अनुसार राज्यों में विभाजित किया है। यहाँ हम बम्बई राज्य के निर्माण के विषय उल्लेख करना चाहें। जहाँ भाषावार राज्यों के निर्माण का सिद्धान्त प्रामाण्य तोर पर स्वीकार कर लिया गया था बम्बई के बारे में यह लागू नहीं किया जा सका, उसका कारण यह था कि महाराष्ट्र और गुजरात दोनों प्रदेशों के लोग बम्बई नगर को अपने-अपने राज्य में संलग्न चाहते थे और इन प्रश्नों पर कोई समझौता नहीं

सकता, सभ के भीतर राज्यों को सीमित प्रभुता प्राप्त होनी ही चाहिये और उसकी कसौटी यह है कि उन्हें अपने संविधान के बनाने बदलने या रद्द करने का पूरा अधिकार होना चाहिये। जैसा हमने पीछे कहा है राज्यों को अपने यहां विधान परिषद (Legislative Council) बनाने के बारे में अपनी विधानसभा में प्रस्ताव पास करने का अधिकार दिया गया है, यह अधिकार और किसी मामले में नहीं दिया गया है परन्तु इस मामले में भी अन्तिम निर्णय संसद के ऊपर निर्भर करता है यदि वह उसके लिये सहमति प्रदान न करे तो न राज्य विधान-परिषद बना सकते हैं न उन्हें तोड़ सकते हैं। यहां हम जो कुछ भी लिख रहे हैं उसका उद्देश्य संविधान के दुर्गुण बताना नहीं है केवल यह दिग्दर्शन कराना है कि हमारा संविधान आदर्श-संघीय संविधान नहीं है, नागरिक इस प्रकार के नहीं हैं कि वैसा होना कोई बुरी बात है। हमारा संविधान हमारे देश के लोगों में विधानों से असंग प्रकार का है और यह उसका गुण भी हो लोग अलग अलग राज्यों के ५

ऐसा करना दो दृष्टियों से आवश्यक राष्ट्रीय संविधान ने सभ और राज्यों में पृथक कार्य-
से ही प्रादेशिक निष्ठायें बहुत प्रवृत्त की हैं परन्तु हमारी न्यायपालिका इकट्ठी है।
 यह आवश्यक था कि उन संघीय नि-स्थापना की गई हैं तथापि वे राज्य-शासन के
 वृत्ति और देशभक्ति का भाव लोगों के सर्वोच्च न्यायालय के आधीन रहकर काम
यह था कि हमारे संविधान ने सभ और राज्यों के लिये न्याय का एक स्रोत है। संयु-
 क्त तैयार किया है, जब अलग संविधान ही न न्यायालय असंग अलग होते हैं तथा
भी राज्यों को नहीं हैं तो अलग नागरिकता का कोई काम संविधान की व्याख्या
प्रारम्भ में ही कह चुके हैं कि भारत एक देश और एक है, जबकि राज्यों के न्याया-
सभ की स्थापना की गई है वह केवल एक प्रशासकीय न्यायालय सभ और राज्यों
राज्य पहले से मौजूद होते हैं और बाद में सभ बनता है कि है, और हमारे संवि-
 नागरिकता स्वाभाविक तौर पर ही अलग-अलग होती है एक संघीय सरकार का
 एक बड़ा प्रभाव यह हुआ है कि हमारे यहां राज्यों की विधानसभें बहुत स्वाभाविक
 समय लोग आम तौर पर यह नहीं समझते कि हम किसी राज्य को के प्रशासन का
 निर्वाचन कर रहे हैं, उसे वह वैसा ही मानते हैं जैसे कि मानो वे अपने बयोंकि वह
 या पचास के लिये मत दे रहे हो। केवल सभ-संसद के लिये मत ध संसद और
भारत में राष्ट्रीय महत्व की भावना का जन्म लोकमानस में होता है। न्याय-
राष्ट्रीय एकता के लिये बहुत महत्वपूर्ण है, केवल एकता की दृष्टि से ही अपूर्णता
 लोकतन्त्र के विकास की दृष्टि से भी यह बहुत आवश्यक है कि भारत के आम ।
 भारत के संघीय शासन के निर्माण में सक्रिय दिलचस्पी लें जहां राष्ट्रीय महत्व एक
 नीतियों का निर्माण होता है और वे राज्यों की राजनीति में उसका कर न रह जायें।
 इकट्ठी नागरिकता एकात्मक-दृष्टि और अपूर्ण सभ का एक बहुत उज्ज्वल प्रमाण है।

राज्यसभा की रचना—संघात्मक शासन-व्यवस्था के भीतर यह आवश्यक
होता है कि सभ-संसद के भीतर एक सदन (House) ऐसा हो जिसमें राज्यों के प्रति-

कांग्रेस की भांति भारत में नये राज्यों को प्रवेग दे सकेगी। उसके लिये वह स्वयं रातों-रात तैयार होकर निकलने लगेगी।

इस अनुच्छेद के ठीक अगले अनुच्छेद संख्या ३ में संविधान एक ऐसी बात कहता है जिससे यह ज्ञात होता है कि संविधान संघवाद के सिद्धान्त को भारम्भ में ही समाप्त कर रहा है। उसमें कहा गया है कि भारतीय संसद साधारण विधि (Law) के द्वारा—(अ) किसी राज्य के क्षेत्र में से कुछ भाग काटकर दो या उससे अधिक राज्यों या उनके अंशों को जोड़कर अथवा किसी राज्य में कोई क्षेत्र मिलाकर नए राज्य का निर्माण कर सकती है।

(ब) किसी राज्य का क्षेत्र बढ़ा सकती है।

(स) किसी राज्य का क्षेत्र घटा सकती है।

(द) किसी राज्य की सीमाएँ बदल सकती है।

(ई) किसी राज्य का नाम बदल सकती है।

इस प्रकार की कार्यवाही करने के लिये संसद को किसी विशेष प्रक्रिया का सहारा नहीं लेना पड़ता केवल इतना प्रावधान है कि इस सम्बन्ध में कोई भी विधेयक संसद के भीतर बिना राष्ट्रपति की पूर्व-स्वीकृति के नहीं रखा जा सकता और राष्ट्रपति के बिना संविधान ने केवल यह हिदायत रखी है कि यदि विधेयक का लक्ष्य किसी राज्य की सीमा, उसके क्षेत्र या नाम में कोई परिवर्तन करना है तो उस पर राष्ट्रपति संबंधित राज्य व विधानमंडल की राय ली जाएगी।

यहां यह कहना उचित होगा कि राष्ट्रपति की स्वीकृति का अर्थ यह नहीं है कि वास्तव में राष्ट्रपति इस मामले में कोई वास्तविक शक्ति रखता है इसका प्रयोजन केवल इतना ही है कि इस मामले में विधायी अभिक्रम (Legislative-Initiative) अर्थात् विधेयक को संसद में रखने के बारे में मंत्रिपरिषद् को प्रतिपत्ति प्राप्त हो। संविधान इतना कह कर मौन हो गया है कि राज्य विधानमंडल की राय ली जाए उसमें यह नहीं कहा कि राज्य विधानमंडल की राय यदि विधेयक के प्रतिवृत्त हो तो क्या होगा? इसका स्पष्ट अर्थ यह है कि संसद को इस मामले में सर्वसत्ता प्राप्त हो गई है। संयुक्तराज्य अमेरिका और कनाडा में राज्यों के विधानमंडलों की स्वीकृति व बिना इस प्रकार के परिवर्तन नहीं किया जा सकते।

जिस समय संविधान को लागू किया गया था भारत का क्षेत्रफल लगभग १० लाख वर्ग मील था जो कि बहुत बड़ा था परन्तु उसका क्षेत्रफल राज्य-संरचना के आधार पर निर्धारित नहीं किया गया था। इससे स्पष्ट है कि संसद को इस मामले में सर्वसत्ता प्राप्त हो गई है। संयुक्तराज्य अमेरिका और कनाडा में राज्यों के विधानमंडलों की स्वीकृति व बिना इस प्रकार के परिवर्तन नहीं किया जा सकता। इससे स्पष्ट है कि संसद को इस मामले में सर्वसत्ता प्राप्त हो गई है। संयुक्तराज्य अमेरिका और कनाडा में राज्यों के विधानमंडलों की स्वीकृति व बिना इस प्रकार के परिवर्तन नहीं किया जा सकता। इससे स्पष्ट है कि संसद को इस मामले में सर्वसत्ता प्राप्त हो गई है।

हो सका। परिणाम यह हुआ कि ससद ने बंबई को द्विभाषी राज्य बनाने का निर्णय कर लिया। उसके इस निर्णय का दोनों प्रदेशों की जनता ने घोर विरोध किया, प्रदर्शन हुए उनको दवाने के लिये सरकार ने पूरी दमन-शक्ति का आश्रय लिया और भयकर मारकाट हुई परन्तु ससद का निर्णय लागू रहा उसमें कोई परिवर्तन नहीं किया गया। इससे यह सिद्ध होता है कि ससद अपनी इच्छा से प्रदेशों की जनता की इच्छा के विरुद्ध उनकी सीमाओं को अधिनायकवादी ढंग से बदल सकती है। ऐसी स्थिति में जहाँ राज्यों के क्षेत्र की स्थिरता और बुनियादी पवित्रता नहीं है वहाँ संघवाद का नाम सेना केवल एक भ्रम माना जायगा। यह कहा जा सकता है कि बंबई के प्रश्न को लेकर जो प्रदर्शन हुए उन्हें जनता की इच्छा अथवा लोकमत का प्रदर्शन कैसे माना जा सकता है, वे तो कुछ राजनीतिक दलों के प्रदर्शन मात्र थे, इस बारे में हम चाहें तो इतना कहकर काम चला सकते हैं कि जिस प्रकार केरल के प्रदर्शनों को जनता का विद्रोह माना जा सका उन्हीं प्रकार इन प्रदर्शनों को भी वह सजा दी जा सकती थी। इस तर्क को छोड़ भी दें तो कहा जा सकता है कि आज उस व्यवस्था को पूरी तरह जम जाने के बाद फिर से क्यों उखाड़ा जा रहा है? काफ़ी इस सिद्धान्त पर सहमत हो गई है तथा फिर से दोनों प्रदेशों को अलग करके गुजरात और महाराष्ट्र को स्थापित किया जा रहा है। यह इस बात की सूचक है कि वे प्रदर्शन जनता की भाषा के सही प्रतिनिधि थे, और आज जब शासक-दल लोगों के मत से घबड़ा गया है और उसे भय हो गया है कि वह अगले निर्वाचनों में बहुमत प्राप्त नहीं कर सकेगा तो वह ससद के निर्णय को बदलवाने के लिये तत्पर हो गया है। इस प्रकार एक दूसरी परम्परा परम्परा का निर्माण हो रहा है। हमें यह ध्यान रखना चाहिये कि जहाँ तक भाषावार राज्य बनाने की बात थी वह भारत के लोकमानस में बहुत दिनों से बँठी हुई थी, उसके हो जाने के बाद और भाषावार राज्यों की रचना हो जाने के बाद यदि सच अपनी इस शक्ति का प्रयोग करता रहेगा तो उसके परिणाम खराब भी हो सकते हैं। अर्लेन ग्लैंडहिल नामक प्रसिद्ध संविधानशास्त्री ने अपनी पुस्तक 'रिपब्लिक ऑफ इण्डिया' (पृ० ७२ पर) लिखा है कि, 'भाषा और भाषिक कारणों से भारतीय भू-क्षेत्र का पुनर्संरूपण लाभदायक हो सकता है परन्तु राजनीतिक कारणों से यदि इस प्रकार का पुनर्गठन किया जाता हो तो यह प्रश्न पैदा हो सकता है कि क्या संविधान ने राज्यों के अधिकारों की पर्याप्त रक्षा की है?'"

प्रखिल-भारतीय लोकसेवायें—अंग्रेजी शासनकाल में भारत में एक परम्परा यह थी कि सारे देश में प्रखिल भारतीय लोकसेवायें थी, आम तौर पर भारत के लोग आई०सी०एस० शब्द से परिचित हैं, इसका अर्थ होता था इंडियन सिविल सर्विस देश भर में महत्वपूर्ण पदों पर इसके सदस्य ही होते थे। इस परम्परा को भारत की स्वतंत्र सरकार और हमारे नए संविधान ने भी अपनाया है। संविधान के अनुच्छेद ३१२ की धारा १ में कहा गया है कि यदि राज्यसभा (Council of States) अपने उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यह

निर्णय कर दे कि राष्ट्रीय हित की दृष्टि से अखिल भारतीय लोकसेवाओं का निर्माण किया जाना चाहिये तो संसद उसके बारे में व्यवस्था करेगी। इसी अनुच्छेद की धारा २ में कहा गया है कि संविधान लागू होने के समय जो भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative Service) और भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Service) हैं वे संविधान के इस अनुच्छेद के अन्तर्गत निर्माण की गई मानी जाएंगी।

इस प्रकार संविधान ने राज्यों के ऊपर अपनी प्रशासकीय और पुलिस सेवाएँ लाद दी हैं। राज्यों के शासन में सब महत्वपूर्ण प्रशासकीय और पुलिस पदों पर अखिल भारतीय सेवाओं के लोग काम कराए हैं। संविधान लागू होने के बाद अनेक अखिल भारतीय सेवाएँ बना दी गई हैं, जैसे भारतीय वन सेवा, भारतीय लेखा सेवा (Indian Account's Service) आदि और इनके लोग राज्यों का प्रशासन चलाते हैं। राज्य भी अपनी सेवाएँ बनाते हैं परन्तु उनके सदस्य भारतीय सेवाओं के सदस्यों की अपेक्षा नीचे माने जाते हैं। यहाँ यह बात समझ लेनी होगी कि भारतीय सेवाओं के सदस्य भारत सरकार के गृह-मन्त्रालय (Home Ministry) के नियंत्रण में होते हैं, उन्हें राज्य सरकारें वेतन स्थानान्तरित कर सकती हैं, हटा नहीं सकती। इस प्रकार सब ने प्रशासकीय क्षेत्र में अपने आदमी रखे हैं जिनके द्वारा उसकी शक्ति और भी अधिक सुदृढ़ हो जाती है।

राज्यपाल—संविधान ने कहा है कि राज्य का सबसे बड़ा अधिकारी राज्यपाल होगा। परन्तु राज्यपाल की नियुक्ति इस प्रकार की जाती है कि वह राज्य में संघ का एजेंट जैसा ही जाता है। राष्ट्रपति राज्यपाल की नियुक्ति करता है, इसका अर्थ है कि राज्यपाल के नाम की सिफारिश प्रधानमंत्री करता है। इस प्रकार राज्यपाल सच सरकार का निजी व्यक्ति माना जा सकता है। सच योजना के भीतर यह सम्भव नहीं है कि राज्य का अध्यक्ष राज्य के बाहर सच द्वारा नियुक्ति किया जाय। परन्तु हमारे संविधान ने बंसा किया है और फिर भी हमारा संविधान सहात्मक माना जाता है।

विरोधकर आधानपाल में यह सिद्ध होता है कि राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रति-निधि के तौर पर काम करता है। जब राज्य के भीतर सांविधानिक शासन ने चलाने के कारण राष्ट्रपति आधानपाल की घोषणा करने राज्य का शासन स्वयं प्रशासना है तब वह राज्यपाल में प्राप्त होने वाली सूचना के आधार पर ही फैला करता है और राष्ट्रपति शासन लागू होने पर राज्यपाल ही राष्ट्रपति की ओर से राज्य का शासन चलाता है। यों तो ऐसा माना गया है कि राज्यपाल हमेशा घरेलू मुख्यमंत्री की सलाह पर काम करता है परन्तु हाल ही में जब केरल के भीतर राष्ट्रपति शासन की घोषणा की गई उसके बारे में यह नहीं माना जा सकता कि माध्यवादी मंत्रिमंडल ने राज्यपाल की बंसी सलाह दी होगी क्योंकि मंत्रिमंडल को विधानसभा का बहुमत प्राप्त था, और वह इन बंदन के विरुद्ध भी था। तब इसका अर्थ यह है कि राज्यपाल

सघ-सरकार के इशारे पर राष्ट्रपति को कुछ ऐसी सलाह भी दे सकता है जो उसके मन्त्रिमंडल की सलाह के विरुद्ध हो। इससे यह सिद्ध हो गया है कि राज्यपाल राज्य के भीतर सघ सरकार का वंसा ही प्रतिनिधि या प्रधानक है जैसा कि १९३५ के अधिनियम के तात्पर्य हो जाने पर गवर्नर जनरल भारत में ब्रिटिश सरकार का प्रतिनिधि होता था, जिसका महारा ब्रिटिश सरकार सकट के समय ले सकती थी। इसी प्रकार राज्यपाल को सघ-सरकार उपयोग में ला सकती है। एकात्मक प्रवृत्ति का इससे प्रबल उदाहरण दूसरा और नया होगा ?

सघ सरकार की अधिक शक्ति—भारतीय सघ को अपूर्ण बनाने में एक महत्वपूर्ण तत्व यह भी है कि हमारे यहां सघ सरकार की राज्यों की अपेक्षा बहुत अधिक आर्थिक शक्तियां प्राप्त हैं। वह राज्यों के बीच अपनी ओर से सहायता और अनुदान वितरित करती है। यह व्यवस्था सघवाद के बिल्कुल विपरीत है। होना यह चाहिये कि जो राज्य सघ का निर्माण करते हैं वे मिलकर सघ को उसके खर्च के लिये अपनी आमदनी या एक भूदा या आमदनी के कोई विशिष्ट साधन दे दें। हमारे राज्य उल्टे ही सघ से आर्थिक सहायता प्राप्त करते हैं, ऐसी स्थिति में वास्तविक सघ का स्वप्न देखना व्यर्थ है।

सघ तब जो एकात्मक शासन के प्रतीक हैं—उपरोक्त के अतिरिक्त हमारे संविधान के भीतर कुछ और तत्व भी हैं जो एकात्मकता की दिशा में ले जाने वाले हैं। इनमें सबसे पहले हम निर्वाचन आयोग और नियन्त्रक महालेखा निरीक्षक (Auditor & Comptroller General) का उल्लेख करना चाहेंगे। इन पदों के कार्य इस प्रकार चलते हैं मानो भारत एक एकात्मक देश हो। निर्वाचन आयोग सघ शासन के मार्गदर्शन में सारे देश में ससद और राज्य विधानमंडलों के लिये होने वाले निर्वाचनों का निर्देशन, नियंत्रण और संचालन करता है। इसी प्रकार सघ और राज्य सरकारों के हिसाब किताब की जांच करने और यह देखने का काम कि सरकारों ने जनता के धन को किस प्रकार व्यय किया है निर्मात्रक-महालेखा-निरीक्षक होता है। यह भी एक अखिल भारतीय अधिकारी है।

कई बार ऐसा लगता है कि संविधान द्वारा राष्ट्रभाषा के बारे में जो कहा गया है और हिन्दी को जो राष्ट्रभाषा का पद दिया गया है उससे ऐसा लगता है मानो संविधान देश की एकता के बारे में बहुत सतर्क है। फिर भी हम यह मानना ही होगा कि सघवाद चाहे कितने भी आदर्श रूप में भारत में प्रतिष्ठित किया जाता हमें अपने लिये किसी राष्ट्रभाषा की तो तलाश करनी ही पड़ती, और वह अन्त में हिन्दी के सिवाय दूसरी भाषा नहीं हो सकती थी। राष्ट्रभाषा एकात्मकता की प्रतीक हो या न हो एकता की प्रतीक तो है ही। एकता की ही खोज में हमारे संविधान ने राष्ट्रभाषा की भी खोज की है और उसे मान्यता प्रदान की है।

४ संसदात्मक शासन की स्थापना

हमारा संविधान देश के भीतर एक संसदात्मक शासन की स्थापना करता है।

यों तो संविधान ने राष्ट्रपति का पद निर्माण किया है तथा सच की सर्वोच्च-कार्यपालिका शक्ति उसे दी है, परन्तु संविधान के अनुच्छेद ७४ में कहा गया है कि राष्ट्रपति को उसके कामों में मदद देने के लिये एक मंत्रिपरिषद् होगी। अगले अनुच्छेद में कहा गया है कि मंत्रिपरिषद् की नियुक्ति राष्ट्रपति करेंगे तथा वह उनके प्रसाद-काल में अपने पद पर बनी रहेगी परन्तु उनी के साथ यह भी कहा गया है कि मंत्रिपरिषद् के सदस्य अनिवार्य रूप से संसद के सदस्य होंगे तथा वे सधुक्त रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होंगे।

इस प्रकार यह निश्चित हो गया है कि संविधान ने देशके भीतर एक सत्ता-शासन की नींव डाली है। मंत्रिपरिषद् में जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं और वे संसद के एक सदन लोकसभा के सामने अपने कामों के लिये उत्तरदायी होते हैं। इसका अर्थ यह है कि यदि लोकसभा का बहुमत किसी मंत्रिपरिषद् की नीतियों और उसके कामों से सन्तुष्ट नहीं है तो वह उसके विरुद्ध अविश्वास प्रकट करके उसे हटा सकता है। इसका यह मतलब होगा कि यद्यपि संविधान ने राष्ट्रपति को यह शक्ति दी है कि वह मंत्रिपरिषद् को नियुक्त और पदभ्युक्त करेगा परन्तु वास्तव में यह काम संसद करेगी क्योंकि वही व्यक्ति प्रधानमंत्री बनना पसंद करेगा जिसे यह विश्वास हो कि वह लोकसभा के भीतर बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकेगा।

हमने इस मामले में ब्रिटेन की परम्परा का अनुकरण करना पसन्द किया है। तथापि हमारी संसद उस प्रकार सर्व सत्ता संपन्न नहीं हो सकती है जैसी कि ब्रिटिश संसद है, इसका कारण यह है कि हमारे संविधान में सत्तात्मक व्यवस्था के कारण संसद को केवल वे शक्तियाँ ही प्राप्त हैं जो मध्य को मिल सकती हैं दूसरी बात यह कि उसे ब्रिटिश संसद की भाँति संपूर्ण विधायी मत्ता प्राप्त नहीं है। विधायी मत्ता का अर्थ यहाँ यह है कि संसद साधारणविधि निर्माण की भाँति संविधान के किसी भी पक्ष को कभी भी संशोधित या रद्द कर सके। भारत में संसद को यह शक्ति नहीं है। इस प्रसंग में तीसरी बात यह है कि हमारी संसद की बनाई हुई विधियाँ सर्वोच्च न्यायालय द्वारा असांविधानिक पाये जाने पर रद्द की जा सकती हैं, इस प्रकार हमारे देश में सर्वोच्च न्यायालय को सांविधानिक-समीक्षा (Judicial Review) की शक्ति प्राप्त है जो संसद की शक्ति पर बन्धनकारी मानी जा सकती है।

संसदात्मक-शासन का अर्थ मंत्रिमण्डलात्मक शासन और मंत्रिमण्डल का उत्तरदायित्व होता है, इसके बारे में पीछे कहा जा चुका है, यहाँ इतना कहना पर्याप्त होगा कि भारत में मंत्रिमण्डलात्मक शासन का अविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि यहाँ की राष्ट्रीय राजनीति में कितने राजनीतिक दल शक्तिशाली बनते हैं। यदि यहाँ दो राजनीतिक दल प्रमुखता सामने आते हैं तो उम पद्धति का सफल होना निश्चित ही है परन्तु यदि पाँच की भाँति बहुदलीय राजनीति विकसित होती है अंसा कि अभी दिखाई दे रहा है तो हो सकता है कि देश को एक स्थिर शासन प्राप्त न हो सके। इस बारे में प्रसिद्ध विद्वान प्रो० के० सी० श्वेयर ने लिखा है कि, "भारत को

एक सुदृढ़ और स्थायी कार्यपालिका का आवश्यकता है, परन्तु यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि संसदीय-कार्यपालिका सुदृढ़ ही होगी। फ्रांस में उसका उदाहरण प्राप्त होता है।" इस बारे में उन्होंने यह भी कहा है कि, "यह भविष्यवाणी करना अशभव है कि यह पद्धति कौसी काम करेगी। भविष्य में दलीय-पद्धति क्या होती है, ऐसे तत्वों और व्यापक-मताधिकार के प्रत्यक्ष अनुभव पर बहुत कुछ निर्भर करेगा।"

७ लोक कल्याणकारी-राज्य की स्थापना

संविधान के चौथे खंड में राज्यनीति के निर्देशक तत्वों का उल्लेख किया गया है। यद्यपि यह कहा गया है कि ये सिद्धान्त न्यायालयों द्वारा लागू नहीं किये जा सकेंगे तथापि यह माना गया है कि राज्य की नीतियों के निर्माण में ये मार्गदर्शन करेंगे। हमारे संविधान ने इन्हे आयरलैंड के संविधान से लिया है। स्पेन गणराज्य के संविधान में भी इसी प्रकार के सिद्धान्तों को सम्मिलित किया गया है।

नीति निर्देशक तत्वों में कहा गया है कि राज्य का लक्ष्य लोक कल्याण के काम करना है। उनमें एक-एक करके यह बताया गया है कि राज्य किस प्रकार के काम लोक-कल्याण की दृष्टि से करेगा। संविधान ने इस प्रकार किसी विशेष राजनीतिक वाद का समर्थन किये बिना ही यह निश्चय करने की चेष्टा की है कि राज्य का काम भारत में केवल पुलिस-राज्य की स्थापना नहीं है, बल्कि उससे बहुत आगे जाकर वह एक ऐसी व्यवस्था की स्थापना करेगा जो समाज के आम आदमी के लिये कल्याणकारी होगी। अनुच्छेद ३८ स्पष्ट रूप से घोषणा करता है कि राज्य जनता के कल्याण की चेष्टा करेगा। वह यह भी बनाता है कि कल्याण की यह चेष्टा किस प्रकार की जायेगी। राज्य ऐसी सामाजिक व्यवस्था को स्थापित करेगा, और उसकी रक्षा करेगा जिसमें राष्ट्रीय जीवन की समस्त संस्थाएँ सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय की वृत्ति से प्रेरित होकर काम करेंगी।

जहाँ संविधान ने यह कहा है कि राज्य सबके लिये काम के समान अवसर जुटायेगा, उत्पादन के साधनों को समाज के सामान्य हित की प्राप्ति की दृष्टि से नियंत्रित करेगा, समाज के भीतर संपत्ति के इस प्रकार के विषम संचय को रोकेंगे जिसमें आम लोगों को हानि होती हो, बराबर काम के लिये बराबर वेतन की व्यवस्था करेगा, काम करने वालों के स्वास्थ्य और शक्ति की देखभाल व रक्षा करेगा, तथा बालकों व युवक युवतियों को शोषण से बचाएगा, वहाँ उसने यह भी कहा है कि गांव गांव में ग्राम पंचायत की स्थापना की जायेगी, जिससे कि भारत के देहातो में रहने वाले ८५ प्रतिशत लोगों को स्वराज्य का अवसर प्राप्त हो सके और वे स्वयं अपने जीवन की सुनियोजित बातों में अपना नियंत्रण स्थापित कर सकें।

संविधान के इस भाग ने काम की मानवीय दशाओं के निर्माण, निम्नतम वेतन व मजदूरी दर, उच्चतर जीवन-स्तर, सहकारिता, ग्रामोद्योग व दस वर्ष के भीतर राज्य

के समस्त बालकों को चौदह वर्ष की आयु तक निशुल्क व अनिवार्य शिक्षा दिये जाने की व्यवस्था की जायेगी।

यहां यह बात उल्लेखनीय है कि संविधान के अनुच्छेद ४६ ने राज्य को यह दायित्व सोपा है कि वह विद्यार्थी चिन्ता के साथ जनता के निर्बल वर्गों के शैक्षणिक एवं धार्मिक हितों को बढ़ाने के लिये काम करेगा और उन्हें सामाजिक अभ्यास तथा हर प्रकार के शोषण से बचायेगा। निर्बल जातियों में अनुमूचित जातियों व वर्गों को विशेष रूप से गिनाया गया है। संविधान के इस अनुच्छेद पर महात्मा गांधी के विचार की छाप है। गांधी जी का कहना था कि हम बल्ल्याण का काम जनता के उस वर्ग से करना चाहिये जो सबसे अधिक पतित, पीड़ित और क्षोभित है, उन्होंने दरिद्र को नारायण की उपाधि दी और वे स्वयं सगोटी बापवर उस दरिद्रनारायण के पुजारी व पुरोहित बने। लोकतन्त्र को रक्षा एवं उसके विकास के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि उससे भीतर देश के पिछड़े हुए तथा सबसे अधिक दुखी लोगों के दुख को सबसे पहले दूर किया जाय तथा यह काम स्वयं समाज और राज्य के जिम्मे हो। हमारे संविधान ने इस आवश्यकता को बहुत सुन्दरता से पूरा किया है।

८. धर्मनिरपेक्षता

भारत एक लम्बे समय से धर्म के नाम पर होने वाले साम्प्रदायिक-द्वेष का शिकार रहा है, उसी द्वेष के कारण उसका विभाजन भी हुआ और उसी द्वेष के कारण हमारे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी की हत्या की गई। हमारे संविधान ने उसको मिटाने के लिये हर संभव चेष्टा की है। संविधान ने खंड ३ में मौलिक अधिकारों के प्रसंग में स्पष्ट रूप से यह घोषणा की है कि राज्य की दृष्टि में सब धर्म बराबर होंगे, राज्य का कोई धर्म नहीं होगा तथा राज्य द्वारा संचालित शिक्षा संस्थाओं में किसी प्रकार की धार्मिक शिक्षा नहीं दी जायेगी।

अनुच्छेद २५ में कहा गया है कि भारत का प्रत्येक व्यक्ति अपनी इच्छा के अनुसार अपने धर्म का पालन सेक-स्वास्थ्य और सार्वजनिक शान्ति को ध्यान में रखकर कर सकेगा। प्रत्येक धर्म के लोग अपने धर्म की शिक्षा का प्रबंध कर सकेंगे। एक और तो राज्य द्वारा संचालित शिक्षा संस्थाओं में किसी प्रकार की धार्मिक शिक्षा नहीं देगी, दूसरी ओर जिन प्राइवेट संस्थाओं में धार्मिक शिक्षा दी जाती है वहां ऐसी शिक्षा लेना किसी विद्यार्थी के लिये अनिवार्य नहीं होगा। साथ ही राज्य की सहायता प्राप्त किसी संस्था में किसी भी धर्म के व्यक्ति को प्रवेश देने से मनाही नहीं की जा सकती।

अनुच्छेद ने स्पष्ट रूप से कहा है कि किसी भी व्यक्ति को ऐसा कोई कर देने के लिये विवश नहीं किया जा सकता जिसकी आयवनी किसी धर्म विशेष के काम में व्यय की जानी हो। राज्य शिक्षा संस्थाओं को सहायता, देते समय विविध धर्मों द्वारा संचालित संस्थाओं के बीच भेदभाव की नीति नहीं अपना सकेगा।

इतना ही नहीं हमारे संविधान ने धर्म के नाम पर विधानमंडलों में और

संसद में स्थानों को सुरक्षित करने की पुरानी पद्धति को भी समाप्त कर दिया है तथा साम्प्रदायिक निर्वाचनों का कलंक भी देश के मस्तक से मिटा दिया है। इस प्रकार आज हमारा देश हमारे नये संविधान के अन्तर्गत एक धर्म-निरपेक्ष राज्य बन गया है, और उमक भीतर एक नये मानव-धर्म की प्रतिष्ठा हुई है जो भेदभाव में नहीं प्रेम में पनपा है।

६. विश्वशान्ति का पोषक

जब कभी कोई नया देश स्वतन्त्रता प्राप्त करके संसार के स्वतन्त्र देशों के विशाल परिवार में सम्मिलित होता है तो समार के दूसरे देश बड़ी उत्तुक्ता से यह देखते हैं कि उस देश की सरकार अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों को निबाहने के लिये तैयार है या नहीं तथा उसके पीछे उसकी जनता का समर्थन है या नहीं। आज संसार के भीतर किसी भी देश के लिए चाहे वह कितना भी शक्तिशाली क्यों न हो यह संभव नहीं रह गया है कि वह अकेला रह सके, उसे निश्चिन्त रूप से दूसरे देशों का सहयोग प्राप्त करना होता है तथा उनको अपना सहयोग देना होता है, अतः कोई भी अछड़ा संविधान देश की अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के बारे में सर्वथा मौन धारण नहीं कर सकता।

हमारा संविधान इस कसौटी पर खरा उतरा है। अनुच्छेद ५१ में संविधान में देश के अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों और उस बारे में नीति का उल्लेख किया है। उसमें कहा गया है कि—

राज्य यह चेष्टा करेगा कि—

- १ अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा में वृद्धि हो,
- २ राष्ट्रों के बीच न्यायमगत और प्रतिष्ठापूर्ण सम्बन्ध पैदा हो,
- ३ सगठित जनता (राज्यों) के परस्पर व्यवहार में अन्तर्राष्ट्रीय विधि और सन्धि के परिणाम स्वरूप आने वाले दायित्वों के प्रति सम्मान की भावना उदय हो,
- ४ अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों को पंच-फॉसलो के द्वारा सुलझाया जाय।

जो लोग भारत की वर्तमान विदेश नीति की आलोचना करते हैं उन्हें संविधान के इन शब्दों को ध्यान में रखना चाहिये। हमारा संविधान संसार के भीतर शांति और सुव्यवस्था का प्रबल हिमायती है। वह हमारे के सम्य राष्ट्रों के बीच युद्ध की सम्भावना को चर्चा और बातचीत के द्वारा समाप्त कर देना चाहता है। उसकी इच्छा है कि भारत और समार के सब देश अन्तर्राष्ट्रीय विधियों तथा संधियों का पालन करें तथा इस प्रकार का कोई वाम न करें जिससे दूसरे देशों की स्वतन्त्रता को कोई आघात हो या संसार में अशान्ति पैदा होने की कोई सम्भावना होनी हो।

विद्वान सी० एम० एनेक्जेन्डरोविच ने अपनी पुस्तक, “द इंडियन कान्टी-ट्यूशन” में इस विषय पर लिखा है कि, “भारत ने समस्त अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों में तथा दूसरे राष्ट्रों के साथ अपने संबंधों में समझौते व मध्यस्थता की नीति अपनाई

हैं; अन्तर्राष्ट्रीय संग्रहों के विद्यार्थी को इन कामों की सफलता को उपरोक्त व्यवस्था (संविधान अनुच्छेद ५१) के प्रभाव में भागना होगा। . . . अनेक अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में भारत ने अपनी स्वतंत्र नीति का अनुसरण किया है, जो अनिवार्यतः कामनवैल्य के दूसरे सदस्य राष्ट्रों की नीति के अनुबल नहीं रही है। परन्तु उसके लोकतांत्रिक व्यवहार से यह बात स्पष्ट है कि वह ऐसे राष्ट्रों के बहुत्व में सम्मिलित है जो कि पशु-शक्ति के स्थान पर विधि-ज्ञान की स्थापना चाहते हैं।'

भारत का राजनीतिक मानचित्र

१९४७ के १५ अगस्त की हमारा प्यारा भारत देश विभाजित हो गया, उसके पूर्व और पश्चिम दोनों सिरों पर पाकिस्तान नाम से एक नया राज्य का निर्माण हो गया। इस नये राज्य के निर्माण की दुष्कान्तक गाथा इस पुस्तक के पिछले पन्नों में दी जा चुकी है। विभाजन के बाद भी भारत अपने विशाल स्वरूप में अपना भाल उन्नत किया खड़ा रहा। उत्तर में हिमालय के उत्तुंग हिम-शिखरों से लेकर दक्षिण में कन्या कुमारी तक तथा पूर्व में सुदूर मणिपुर व उत्तर-पूर्व सीमान्त प्रदेश से लेकर पश्चिम में अरब सागर तक यह महादेश ८ अक्षांश से ३७ अक्षांश भूमध्य रेखा से उत्तर में तथा ६८ से ९८ देशान्तर पूर्व में फैला हुआ है। इसकी सम्बाई लगभग २००० मील और चौड़ाई लगभग १७०० मील है। इसका क्षेत्रफल लगभग १२,५६७६७ वर्ग मील है। इसकी स्थल सीमा ६३०६ मील व सागर तट सीमा लगभग ३,५३५ मील है। उसके अतिरिक्त बंगाल की खाड़ी में अडमान निकोबार तथा अरब सागर में लकदिव, मिनिक्ॉय तथा अमिनिदिब द्वीप समूह भी भारत के अभिन्न अंग हैं।

संविधान लागू होने के समय २६ जनवरी १९५० के स्वर्णिम प्रभात में भारत क, ख, ग, और घ श्रेणियों के राज्यों में बंटा हुआ था। क श्रेणी में वे राज्य थे जो ब्रिटिश शासन में प्रान्तों के नाम से पुकारे जाते थे, इनकी संख्या १० थी—आंध्र, असम, बिहार, बंगाल, बम्बई, मध्यप्रदेश, मद्रास, उड़ीसा, पंजाब और उत्तरप्रदेश।

ख श्रेणी में देशी राज्यों के संघ थे, इनकी संख्या ८ थी—हैदराबाद, जम्मू व काश्मीर, मध्य-भारत, मंसूर, पंजु, राजस्थान, सीराष्ट्र, टाउनकोर—कोचीन।

ग श्रेणी में अजमेर, ओपाल, बिलासपुर, कुर्ग, दिल्ली, हिमाचल प्रदेश, कच्छ, मणिपुर, त्रिपुरा और विन्ध्य प्रदेश के राज्य थे।

घ श्रेणी में अडमान, निकोबार, लकदिव, मिनिक्ॉय, व अमिनिदिब द्वीप समूह सम्मिलित थे।

संविधान लागू होने के उपरान्त फास ने भारत को पाडेचरी का प्रदेश लौटा दिया। इस समय भारत का गोवा प्रदेश पुर्तगाल के अधीन है काश्मीर प्रदेश का एक भाग पाकिस्तान के और हिमालय का व लद्दाख का कुछ प्रदेश चीन के। निश्चय ही भारत का आरम्भ सम्मान इसे बहुत अधिक समय तक स्वीकार नहीं कर सकेगा और ये प्रदेश भारत के अभिन्न अंग के रूप में सम्मान के साथ भारत में सम्मि-

लित हो जायेंगे। इनको स्वतंत्र कराने का काम हमारे सामने है ही, इनकी स्वतंत्रता के बिना हमारी स्वतंत्रता अपूर्ण मानी जायगी।

नये राजनीतिक चित्र का निर्माण — स्वाधीनता संग्राम के समय से ही देश के भीतर यह मांग प्रबल हो रही थी कि देश का राजनीतिक-मानचित्र नये सिरे से निर्माण किया जाय तथा भाषा के आधार पर राज्यों को फिर से संगठित किया जाये। स्वतंत्रता के बाद यह प्रश्न फिर उठा, जैसा कि हम पीछे कह चुके हैं आंध्र राज्य के निर्माण के लिये बहुत व्यापक आन्दोलन किया गया था और उसके परिणाम स्वरूप सच-संसद ने १९५३ में आंध्र राज्य अधिनियम के नाम से एक अधिनियम के द्वारा आंध्र राज्य का निर्माण किया था। उसके बाद से भाषा के आधार पर नये सिरे से राज्यों के पुनर्गठन की मांग बहुत प्रबल हो गई। इसके परिणाम स्वरूप सरकार ने राज्य पुनर्गठन आयोग (States Reorganisation Commission) के नाम से एक आयोग की नियुक्ति की और उसे यह काम सौंपा कि वह भारत को नये सिरे से भाषावार राज्यों में बाटे। आयोग की सिफारिशों के आधार पर संसद ने १९ अक्टूबर १९५६ को एक अधिनियम द्वारा संविधान में संशोधन करके नये राज्यों का गठन कर दिया। यहाँ एक बात बहुत स्मरणीय है कि संसद ने गुजरात और महाराष्ट्र की जनता के मत के विरुद्ध बम्बई का द्विभाषी राज्य बनाया जिसमें गुजरात और महाराष्ट्र दोनों को शामिल कर दिया गया। भण्डा बम्बई नगर के ऊपर था, दोनों उस नगर को चाहते थे, अन्त में संसद ने यह निर्णय कर दिया कि बम्बई का ऐसा राज्य बने जिनमें दो भाषायें बोली जाती हों। परन्तु यह योजना सफल सिद्ध नहीं हो सकी है, तथा यद्यपि जिन तारीखों में यह पुस्तक लिखी जा रही है उनमें बम्बई को दो राज्यों में बाटा नहीं गया है परन्तु कांग्रेस के नेताओं ने उस योजना को स्वीकार कर लिया है और १ मई १९६० को महाराष्ट्र, विदर्भ और बम्बई नगर को मिलाकर महाराष्ट्र के नाम से एक राज्य तथा गुजरात, सौराष्ट्र और कच्छ को मिलाकर गुजरात के नाम से एक नया राज्य बनाया जायगा। इस प्रकार वर्तमान चौदह राज्यों की संख्या बढ़कर पन्द्रह हो जायगी।

अक्टूबर १९५६ का राज्यपुनर्गठन संबंधी संशोधन १ नवम्बर १९५६ को लागू कर दिया गया, उसके अनुसार भारत को राजनीतिक दृष्टि से दो भागों में वर्गीकृत किया गया है—१ राज्य और २ संघीय प्रदेश।

राज्यों में निम्न चौदह राज्य हैं—आंध्र प्रदेश, आसाम, बिहार, बम्बई, केरल, मध्यप्रदेश, मद्रास, मंसूर, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, उत्तर-प्रदेश, पश्चिमी बंगाल तथा जम्मू व काश्मीर।

संघीय प्रदेश में निम्न छह क्षेत्र हैं—दिल्ली, हिमाचल प्रदेश (बिलासपुर सहित), मणिपुर, त्रिपुरा, अरुणाचल व निकोबार द्वीप समूह, तथा लकदिव, मिनि-काँय और अमिनिदिव।

यह भारत का नया राजनीतिक चित्र है। इसके बारे में जैसा कि पीछे उल्लेख

किया जा चुका है, यह स्मरणीय है कि हम चित्र को बदलने की पूरी दक्षिण हमारे संविधान ने मध्य सदन को प्रदान कर दी है। मगर जब चाहे तब किसी भी राज्य की सीमाएँ बदल सकती है अथवा राज्य का नाम बदल सकती है। ~~हम~~ मानने में हमारा संविधान पूरी तरह अलग (Flexible) है।

संविधान के संशोधन की प्रक्रिया

भारत का संविधान प्रकृति से दुष्परिवर्तनीय है, यह बात हम संविधान के मौलिक लक्षणों के वर्णन में लिख चुके हैं परन्तु हमने वहाँ यह स्पष्ट कर दिया है कि संविधान की यह दुष्परिवर्तनीयता केवल द्वास्त्रीय दृष्टि में ही है, वास्तव में संविधान के संशोधन की प्रक्रिया बहुत सुगम और सरल है। यहाँ हम यह देखने की चेष्टा करेंगे कि हमारे संविधान को किस प्रकार संशोधित किया जा सकता है।

यहाँ हमें एक बात बहुत सावधानी से समझ लेनी होगी कि संसार के किसी भी देश का संविधान ऐसा नहीं हो सकता कि उसमें कोई संशोधन किया ही न जा सके। यह एक विचित्र बात है कि अंग्रेज लोग संसार के भीतर बहुत रुढ़िवादी होते हुए भी अपने संविधान को इतना सुपरिवर्तनीय रख मके हैं कि उनकी मरद साधारण बहुमत से सांविधानिक विधियों को साधारण विधि-निर्माण की भाँति ही संशोधित कर सकती है। इसका कारण यह है कि चाहे हम अपने देश के लिए कितना भी पूर्ण और श्रेष्ठ संविधान क्यों न बना दें परन्तु हम नहीं जानते कि भविष्य के गर्भ में क्या है और भाने जाने बल की मांग क्या होगी, कौन सी बड़ी परिस्थितियाँ हमारी भाने वाली पीढ़ियों के सामने पैदा होंगी? युग सदा बदलता रहता है, सृष्टि प्रगति की ओर बढ़ती है, भ्रत बढ़ती हुई परिस्थितियों के अनुसार यदि संविधान को बदला न जा सके तो प्राक्खिकार उसे फँसने के निवाय कोई रास्ता हो नहीं रह जाता। साप ही संविधान निर्माताओं को अपनी सन्तान तथा भ्रगली पीढ़ियों पर विश्वास करना होता है इतना ही नहीं यदि हम अपनी भावी पीढ़ियों के लिये कोई ऐसी सम्मण रेखा खींचने की चेष्टा करते हैं जिसमें परिवर्तन या तो संभव ही न हो या वह बहुत कठिन हो जाये तो वह नीकतन की भावना के संबंधा विपरीत होगा।

इन सब कारणों से संविधान के भीतर यह उल्लेख कर दिया जाता है कि उत्तम संशोधन जिस प्रकार हो सकेगा। भारत के संविधान में भी यह बता दिया गया है कि उसके किम अथ का संशोधन किस प्रकार होगा। यहाँ हम विस्तार से उसका वर्णन करेंगे। संविधान ने बताया है कि उसका संशोधन भारत के 'राष्ट्रपति,' 'राज्य-सभा,' 'सदन' एवं 'सदन तथा राज्य-विधानमंडल' अलग अलग परिस्थिति में कर सकेंगे।

राष्ट्रपति द्वारा संशोधन—संविधान के अनुच्छेद १६० ने भारत के राष्ट्रपति को अधिकार दिया है कि वह उन परिस्थितियों में जिनका उल्लेख संविधान में नहीं किया गया हो, किसी राज्य के राज्यपाल के कृत्यों को पूरा करने के लिये आवश्यक

नियम बना सकता है। इस अनुच्छेद का अर्थ यह है कि राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार बनाये गये नियम संविधान की धाराओं के समान प्रभावशाली होंगे और वे भविष्य में इस संविधान के अंग माने जायेंगे।

अनुच्छेद ३४३ में कहा गया है कि संविधान के लागू होने के समय से लेकर १५ वर्षों तक संघ सरकार में अंग्रेजी का उपयोग संविधान लागू होने के पहले की तरह ही होता रहेगा। परन्तु इसी अनुच्छेद में अंग्रेजी कहा गया है कि यदि राष्ट्रपति उचित समझे तो वह इस अवधि में अर्थात् १५ वर्षों के बीच में ही संघ-सरकार के किसी भी काम में प्रयोग के लिये अंग्रेजी के साथ ही साथ हिन्दी को और देवनागरी में लिखी गई गिनतियों को लागू कर सकेगा।

अनुच्छेद ३४७ में भी राष्ट्रपति को भाषा के बारे में इसी प्रकार की शक्ति राज्यों के बारे में दी है। अनुच्छेद में कहा गया है कि यदि किसी राज्य की जनता का पर्याप्त अंश राष्ट्रपति से माग करे कि उस राज्य में उनकी भाषा को भी मान्यता दी जाय, और राष्ट्रपति उस माग से संतुष्ट हो जाय तो वह आदेश दे सकता है कि कुछ निश्चित कार्यों के लिये, जिनका उल्लेख वह करेगा, राज्य में या राज्य के किसी निश्चित भाग में, जैसा भी वह चाहे उस भाषा का प्रयोग सरकारी काम के लिये किया जाये।

इस प्रकार हम देखते हैं कि संविधान ने कुछ मामलों में राष्ट्रपति को अधिकार दिया है कि वह संविधान का संशोधन कर सकेगा। यहाँ इतना कह देना और लाभदायक होगा कि राष्ट्रपति की शक्तियों का प्रयोग मंत्रिपरिषद् करती है अतः यह माना जा सकता है कि इन शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रपति उसकी सलाह से या सलाह पर ही करेगा। इसका अर्थ यह है कि संशोधन की यह शक्ति संघीय-मंत्रिपरिषद् के पास है।

राज्य-सभा द्वारा संशोधन—संविधान के अनुच्छेद २४९ में कहा गया है कि राज्यसभा के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों में से दो तिहाई सदस्य यदि उसकी किसी बैठक में यह निर्णय कर लें कि राज्य-सूची में गिनाये गये किसी विषय पर संसद द्वारा विधि बनाया जाना राष्ट्र के लिये आवश्यक हो गया है तो वे उस प्रकार का प्रस्ताव पास करके ऐसा कोई विषय संसद को एक बार में एक वर्ष के लिये दे सकते हैं। यह सत्ता बार-बार एक वर्ष के लिये संसद को दी जा सकती है, परन्तु यदि दोबारा न दी जाय तो प्रस्ताव की एक वर्ष की अवधि समाप्त होने के छह मास के बाद उन विषयों पर बनाई गई संसद की विधियों को रद्द माना जाएगा।

इस अनुच्छेद ने राज्यसभा के हाथों में संविधान के एक महत्वपूर्ण अंश को संशोधित करने का अधिकार दे दिया है। संघ के भीतर राज्यों के अधिकारों से बढ़कर और कोई वस्तु नहीं होती, संविधान ने उन अधिकारों के मामले में ही संसद के एक सदन को यह निरंकुश अधिकार दे दिया है कि वह बिना सश्रुत राज्यों की अनुमति प्राप्त किए ही उनसे उनकी शक्तियाँ छीन सकता है।

संसद द्वारा सशोधन—संसद मविधान को तीन प्रकार से मशोधित कर सकती है—१. राज्यो की विधान सभा या मधीय राज्यसभा, या राष्ट्रपति की सिफारिश पर, २ स्वयं साधारण बहुमत से साधारण विधिया बनान की तरह ३ अपने विशेष बहुमत द्वारा ।

१ जिन राज्यो में विधानपरिषद नहीं है वहां की विधानसभा चाहे तो अपने कुल सदस्यों के बहुमत तथा उपस्थित व मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यह प्रस्ताव पास कर सकती है कि संसद उसके राज्य के लिये राज्य-परिषद बनाने की स्वीकृति प्रदान करे अथवा जिन राज्यो में वह है और वहां की विधानसभा उसे तोड़ना चाहे वहां भी इसी प्रकार वह संसद में तोड़न की अनुमति प्राप्त करे ।

ऐसी स्थिति में संसद मविधान के भीतर सशोधन करके राज्य की इच्छा के अनुसार वहां विधान परिषद का निर्माण या उसे भंग कर सकती है ।

अनुच्छेद ३१२ में कहा गया है कि राज्य-सभा अपने उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यह प्रस्ताव पास कर सकती है कि राष्ट्रीय हित की दृष्टि से संसद अखिल भारतीय लोक सेवामों (All India Services) का निर्माण करे ।

यह अनुच्छेद मशोधनारम्भ इसलिये है क्योंकि वह मविधान के उस अंश का मशोधन करने की व्यवस्था करता है जो राज्यो को अपनी सेवामों के लिए प्रबन्ध करने का अधिकार देता है ।

अनुच्छेद ३ में कहा गया है कि संसद राष्ट्रपति की सिफारिश पर मविधान के भीतर निम्न विषयों में मशोधन कर सकती है—

- अ किसी राज्य का कोई भाग काट कर या किसी राज्य के किसी भाग में कोई दूसरा क्षेत्र जोड़ कर नया राज्य बनाना,
- ब किसी राज्य का क्षेत्र बढ़ाना
- स किसी राज्य का क्षेत्र घटाना
- द किसी राज्य की सीमाओं में परिवर्तन करना
- क किसी राज्य का नाम बदलना ।

२ संसद स्वयं अपने साधारण बहुमत के द्वारा भी मविधान के एक अंश का मशोधन कर सकती है । इसमें निम्न अनुच्छेदों का उल्लेख किया जा सकता है—

अनुच्छेद ६७ में कहा गया है कि संसद को अधिकार होगा कि वह द्वितीय अनुसूची में राज्य-सभा के सभापति व उप-सभापति तथा लोकसभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ता सम्बन्धी नियमों को मशोधित कर सके ।

अनुच्छेद १०० संसद को संसद के दोनों सदनों में गणपूर्ति (क्वोरम) की सहायता में मशोधन करने का अधिकार देता है । इसी प्रकार अनुच्छेद १०५ की धारा ३ संसद को उसके प्रत्येक सदन के सदस्यों व समितियों को शक्तियां, मुविधायो और विमुक्तियों में मशोधन करने का अधिकार देती है । अनुच्छेद १२४ के अनुसार संसद

भारत के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सहायता में संशोधन कर सकती है।

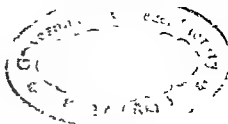
इसी प्रकार संविधान की अनुसूची (Schedule) ५ और ६ यह अधिकार संसद को प्रदान करती हैं कि वह उसमें कोई भी परिवर्तन-संशोधन कर सकेगी।

य कुछ उदाहरण हमने यहां ऐसे दिये हैं जिनसे ज्ञात होता है कि संविधान ने संसद को यह शक्ति दी है कि वह साधारण विधि निर्माण की प्रक्रिया के द्वारा संविधान के एक अंश को संशोधित कर सकती है।

३ संविधान के खंड २० में अनुच्छेद ३६८ में यह कहा गया है कि संसद उन मामलों को जिनका संशोधन वह राज्यों के विधान मंडलों की सहमति से कर सकती है व संविधान के उन अंशों को छोड़कर जिनका संशोधन वह साधारण बहुमत से कर सकती है शेष संविधान का संशोधन निम्न रीति से कर सकेगी। संशोधन करने के लिये कोई प्रस्ताव संसद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है तथा यदि उस सदन में तथा दूसरे सदन में भी वह विधेयक (Bill) सदन की सदस्य सभा के बहुमत तथा उपस्थित व मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पास हो जाय तथा राष्ट्रपति उस पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर दे तो संशोधन स्वीकृत माना जाएगा।

समय और राज्यों के विधान मंडलों द्वारा संविधान का संशोधन—अनुच्छेद ३६८ जिसका उल्लेख हम पीछे कर चुके हैं यह कहता है कि निम्न विषयों में संसद अकेली संविधान का संशोधन नहीं कर सकेगी। संशोधन करने के लिये उसे कम से कम आधे राज्यों के विधानमंडलों की सहमति प्राप्त कर लेनी होगी तभी वह विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिये पेश हो सकेगा। वे विषय इस प्रकार हैं—

- अ राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया
- ब राष्ट्रपति के निर्वाचन में राज्यों के मतों की समरूपता
- स संघ की कार्यपालिका शक्ति का क्षेत्राधिकार
- द राज्यों की कार्यपालिका शक्ति का क्षेत्राधिकार
- क संघीय प्रदेशों के लिये उच्च-न्यायालयों संबंधी अनुच्छेद २४१
- ख संविधान के खंड ११ के प्रथम अध्याय में दिये गये संघ व राज्यों के विधायी संबंधों के अनुच्छेद २४५ से २५५ तक,
- ग संघसूची राज्यसूची व सभ्यवर्ती सूची के विषय जिनका वर्णन सातवीं अनुसूची में किया गया है।
- घ खंड ५ के अध्याय ४ में दिये गये संघीय न्यायपालिका संबंधी अनुच्छेद १२४ से १४७ तक
- च खंड ६ के अध्याय ५ में दिये गये राज्यों के उच्च-न्यायालयों संबंधी अनुच्छेद २१४ से २३१ तक,
- छ संसद में राज्यों का प्रतिनिधित्व,
- ज स्वयं अनुच्छेद ३६८ जिसमें संशोधन की इस प्रक्रिया का वर्णन है।



अध्याय : ११

मौलिक अधिकार और राज्य-नीति के निर्देशक तत्व

‘यह हमारा कर्तव्य और अधिकार है कि हम यह देखें कि जिन अधिकारों को मौलिक माना गया है वे मौलिक बने रहते हैं और यह भी कि ससद और कार्यपालिका इन स्वतंत्रताओं पर सीमित बन्धन लगाने की शक्ति का प्रयोग करते समय संविधान द्वारा निर्धारित मर्यादाओं का उल्लंघन न करें। कार्यपालिका का जहां तक संबंध है उसके बारे में हमें यह भी सावधानी रखनी होगी कि वह ससद द्वारा उसे प्रदान की गई सत्ता के बाहर न जाये। हम भारत की जनता को उन स्वतंत्रताओं की जो अब उन्हें प्रदान की गई है और जिसके लिये उन्होंने दीर्घ काल तक प्रबल चाह की है उस पूर्ण सीमा तक सुरक्षा करने के लिये यह है जिस सीमा तक कि संविधान में उन्हें उसका आश्वासन दिया गया है तथा हम यह आश्वासन दिलायेंगे कि वे स्वतंत्रताये न तो ससदीय-विधान द्वारा और न कार्यपालिका के कार्यों द्वारा न तो संकुचित बनाई जा सकेंगी, न उन्हें समाप्त ही किया जा सकेगा।’

—न्यायमूर्ति बोस, न्यायाधीश, सर्वोच्च-न्यायालय, भारत।

मानव स्वभाव से एक स्वतंत्रता-प्रिय प्राणी है। यद्यपि वह अपनी पूरी चेष्टा के बावजूद भी नियंत्रण और सत्ता के प्रयोग से बच नहीं पाया है तथापि उसकी चेष्टा बराबर यह रही है कि उसके ऊपर सत्ता का नियंत्रण उस सीमा तक ही हो जहां तक कि समाज का सामूहिक हित उसकी भाग करता हो, और उसे जितनी अधिक से अधिक स्वतंत्रता अपने लिये मिल सके वह उसे लेना चाहता है। तथा उसे पाकर प्रसन्न होता है क्योंकि स्वतंत्रता मानवीय विकास की एक बुनियादी शक्ति है। मनुष्य पशु से कुछ भिन्न होता है और वह बंधन की अपेक्षा स्वतंत्रता के वातावरण में अधिक सुविधापूर्वक काम कर सकता है। उसने राज्य, सरकार, कानून, जेल, पुलिस, सेना, न्यायालय इत्यादि की रचना केवल इसलिये की है जिससे कि उसे अधिक से अधिक स्वतंत्रता प्राप्त हो सके। वह इन साधनों के द्वारा अपनी स्वतंत्रता के मार्ग की बाधाओं

को नियंत्रित करना चाहता है। यहां तक कहा जा सकता है कि मनुष्य को स्वतंत्रता इतनी प्रिय है कि वह उसकी रक्षा अपने आप से भी करना चाहता है।

स्वतंत्रता के अतिरिक्त जीवन के विकास की कुछ दूसरी बुनियादी दशाएँ भी हैं जिनके अभाव में मानव जीवन विकसित नहीं हो सकता, इन्हे राजनीति विज्ञान में मौलिक अधिकार कहा जाता है। अरस्तु ने राज्य के बारे में कहा है कि राज्य का जन्म मानव जीवन की रक्षा के लिए हुआ और वह श्रेष्ठ-जीवन की दशाएँ निर्माण करने के लिए टिका रहता है। इस प्रकार राज्य का यह उत्तरदायित्व स्वीकार कर लिया गया है कि वह अपने सदस्यों के सिय अंश से श्रेष्ठतर जीवन की दशाओं का निर्माण किया करे। यही कारण है कि ससार के प्रायः सभी सम्य देशों के संविधानों ने अपने भीतर अपने नागरिकों के कुछ मौलिक अधिकारों की घोषणा की है। भारतीय संविधान भी इस दिशा में पीछे नहीं रहा है, उसने भी अपने भीतर मौलिक अधिकारों की घोषणा की है।

यह कहा गया है कि भारत ने यद्यपि ब्रिटिश संविधान के नमूने का लोकतंत्र बनाया है तथापि मौलिक अधिकारों की घोषणा उसके अनुकूल नहीं है क्योंकि ब्रिटिश संविधान में किन्हीं मौलिक अधिकारों का उल्लेख नहीं किया गया है। परन्तु सत्य यह है कि यद्यपि ब्रिटिश संविधान ने संसद द्वारा अनुसूचनीय मौलिक अधिकारों की घोषणा नहीं की है तथापि सारा ब्रिटिश संविधान स्वयं मौलिक अधिकारों की घोषणा पर आधारित है। इस घोषणा का नाम मैग्ना कार्टा है। यही वह आधार पिला है जो यद्यपि सदा ही अलिखित रूप से एक काल्पनिक आदर्श रही परन्तु जो वहाँ आज भी जनता और उसके द्वारा संसद के अधिकारों का सुदृढ़ आधार है। निस्संदेह वहाँ संसद जब चाहे और जिस प्रकार चाहे वहाँ के नागरिकों के अधिकारों को संकुचित या विस्तृत कर सकती है परन्तु हमें यह समझ लेना होगा कि ब्रिटेन एक दूसरे प्रकार का देश है वहाँ यह कल्पना ही नहीं की जा सकती कि संसद किसी समय जनता के अधिकारों को कम कर सकती है। वह एक ऐसा देश है जहाँ लोकतंत्र एक विशेष ढंग से जन्म चुका है। हमारी परिस्थिति उससे भिन्न है। हम अपने लोकतंत्र का निर्माण एक ऐसे काल में कर रहे हैं जिसमें विरोधी विचार प्रचलित हैं और हमारे चारों ओर वे चक्कर लगा रहे हैं। अतः भारत के संविधान निर्माताओं ने यह आवश्यक समझा कि जहाँ उन्होंने भारत को एक लोकतन्त्रात्मक गणराज्य कहा है वहाँ वे लोकतंत्र के परिचय स्वरूप देश के नागरिकों को संविधान की छाया में कुछ मौलिक अधिकार भी दे दें जिनकी रक्षा संविधान के प्रहरी के नाते सर्वोच्च न्यायालय करे।

संयुक्तराज्य अमेरिका के संविधान में भी इसी प्रकार के मौलिक-अधिकारों का समावेश संशोधन के द्वारा किया गया था। मौलिक अधिकार नागरिक के ऐसे अधिकार नहीं हैं जो राज्य के विरुद्ध हों, वास्तव में वे सरकार के अनुचित हस्तक्षेप से जनता के अधिकारों की रक्षा करते हैं। सरकार में भी आज दो भग वन गये हैं, कार्यपालिका और विधायिका। ब्रिटेन में सारा संघर्ष सम्राट के विरुद्ध रहा और

उनकी ससद जनता की ओर से सम्राट से लड़ी ऐसी परिस्थिति में यह बहुत ही स्वाभाविक था कि वे सम्राट के अधिकारों पर अकुश लगाते और ससद को सत्ता सौंप देते उन्होंने बंसा ही किया और ससद को जनता के हितों का सर्वोच्च-प्रहरी बना दिया। संयुक्तराज्य अमेरिका में यह चेष्टा की गई कि कार्यपालिका और विधायिका दोनों में से किसी को भी जनता के मौलिक अधिकारों के अपहरण का अधिकार नहीं होना चाहिये अतएव वहां संविधान ने उन्हें सरकार के लिये अनुत्तलंघनीय घोषित कर दिया। भारत में स्थिति ऐसी कठोर तो नहीं है फिर भी समद निश्चित मर्यादाओं से बाहर नहीं जा सकती, बंसा करने पर सर्वोच्च न्यायालय उसके आदेशों को रद्द कर सकता है।

मौलिक अधिकारों की आवश्यकता और उनकी प्रकृति

हमें सावधानी के साथ यह अध्ययन करना होगा कि भारत के संविधान में मौलिक अधिकारों की क्या आवश्यकता थी तथा उनकी प्रकृति क्या है। आवश्यकता—

(१) व्यक्ति साध्य है—भारतीय संविधान ने व्यक्ति की गरिमा का उल्लेख किया है, अतः उसके लिए यह आवश्यक था कि वह यह मिट करे कि उसने जिस राज्य की स्थापना की है उसका माध्य व्यक्ति है। ससार में दो विचारधाराएँ हैं, एक का अर्थ है कि राज्य साध्य है और व्यक्ति साध्य तथा दूसरे का मानना है कि व्यक्ति पहले है और राज्य साध्य। पहली विचारधारा को लोकतंत्रीय विचार कहा जाता है अर्थात् लोकतन्त्र को सर्वोच्च मानना (टोटेलिटेरियनिज्म)। भारत पहली श्रेणी का विचार रखता है। इन दृष्टि से संविधान के लिए यह बात बहुत शोभनीय है कि वह उन मौलिक व्यक्तित्व के कुछ मौलिक अधिकारों का उल्लेख करे जो इसका साध्य हैं और जिसका व्यक्तित्व एक पवित्र धरोहर है, जिसके विकास के लिए राज्य का समूचा तन्त्र बनाया गया है और चलाया जाता है।

(२) बहुमत की निरंकुशता से रक्षा—परोक्ष लोकतन्त्र वास्तव में प्रतिनिधि-शासन बन गया है और प्रतिनिधि-शासन का अर्थ है बहुमत का शासन। ऐसी परिस्थिति में यह अनिवार्य हो गया है कि अल्पसंख्यकों को बहुमत की निरंकुशता से बचाये रखा जा सके। दूसरा एक महत्वपूर्ण विचार यह है कि लोकतन्त्र के भीतर शासन का संचालन चर्चा और विचार-परिवर्तन के द्वारा चलता है, और आज का अल्पमत कल बहुमत का रूप ले सकता है। यह छान्तर विचार प्रचार के द्वारा ही हो सकता है उनके लिए विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता अनिवार्य है जो मौलिक अधिकारों के द्वारा देश की जनता को दी जाती है।

(३) बहुमत अस्थायी होता है—लोकतन्त्र में बहुमत स्थायी नहीं होता वह अस्थायी होता है अतः ऐसा परिस्थिति में बहुमत द्वारा संचालित ससद को यह अधिकार देना उचित नहीं है कि वह जब चाहे जनता के मौलिक अधिकारों में परिवर्तन कर दिया करे। उसे बंसा करने से रोकने के लिए यह आवश्यक है कि मौलिक अधि-

कारों को संविधान द्वारा संरक्षण प्रदान किया जाय जैसा कि हमारे संविधान में दिया गया है। हमारे संविधान में भी वे पूर्ण रूप से अपरिवर्तनीय तो नहीं हैं तथापि इतना आश्वासन दिया गया है कि उन्हें साधारण विधायी-प्रक्रिया के द्वारा नहीं बदला जा सकता। यदि ऐसा न होता तो भारत जैसे देश में जहाँ नये विचारों के लिए हमारी भूमिका बहुत ही उपयुक्त है सामाजिक और राजनीतिक जीवन को स्थिरता संकट में पड़ जाती तथा क्रान्ति के जोश में ससद घड़ी-घड़ी में देश के जीवन को बदलती-बदलती रह सकती थी। अब ऐसा सम्भव नहीं है।

भारतीय संविधान में दिये गये मौलिक अधिकारों की प्रकृति का वर्णन इस प्रकार किया जा सकता है—

(१) सत्ता के हस्तक्षेप से सुरक्षित—साधारण परिस्थितियों में मौलिक अधिकारों में राज्य या संघ सरकार का कोई भी अधिकारी या उनके विधान मण्डल हस्तक्षेप नहीं कर सकते। यदि वे ऐसा करते हैं तो सर्वोच्च न्यायालय का यह उत्तरदायित्व है कि वह उन्हें वापिस दिलाये तथा सरकार के आदेशों को उस सीमा तक मानने से इन्कार कर दे जिस सीमा तक वे इन अधिकारों में हस्तक्षेप करते हैं। इस प्रकार भारत गणराज्य की सीमा के भीतर न तो ऐसी कोई विधि बन सकती है न लागू की जा सकती है जो मौलिक अधिकारों का निषेध या खण्डन करती हो। बन जाने पर ऐसी विधियाँ न्यायालय के क्षेत्राधिकार में आ जाती हैं तथा दूसरी इस इच्छा के बावजूद भी कि हमारा सर्वोच्च न्यायालय विधि-निर्माण का काम नहीं करता। ससद का तीसरा-सदन न बने वह ऐसा रूप ले लेता है तथा अपनी न्यायिक शक्ति (Judicial Review) की शक्ति के द्वारा उन्हें रद्द कर सकता है। यह मर्यादा देश में प्रचलित हर प्रकार के कानून पर लागू होती है चाहे वह ससद द्वारा बनाया गया हो, स्वीकार किया गया हो या परम्परागत हो अथवा धार्मिक या प्रथागत हो।

(२) सीमित अधिकार—मौलिक अधिकार संविधान द्वारा सुरक्षित होने पर भी अप्रसीमित नहीं हैं। संविधान में उनकी सीमाओं का निर्देश कर दिया गया है। यह सत्य है कि राज्य व्यक्ति की स्वतन्त्रता का अपहरण न करे परन्तु यह भी उतना ही अनिवार्य है कि राज्य की प्रगति और उसके विकास में व्यक्ति बाधक बन कर न खड़ा हो जाये। ससद को यह सत्ता दी गई है कि वह संविधान द्वारा लगाई गई पाबन्दियों को क्रियान्वित करे।

इसके अतिरिक्त मौलिक अधिकारों का संविधान में बताया गया ढंग से संशोधन किया जा सकता है। अनुच्छेद ३६८ में संशोधन की जो प्रक्रिया बताई गई है उसके अनुसार संविधान के किसी भी अंग का संशोधन किया जा सकता है। मौलिक अधिकार संविधान के अंग हैं अतः उनका भी संशोधन किया जा सकता है। संविधान में कहीं भी यह नहीं कहा कि उनका संशोधन नहीं किया जा सकेगा अर्थात् वे असंशोधनीय हैं।

(३) भारतीय एकता के प्रतीक—हमारे मौलिक अधिकार इस मामले में भी

मौलिक हैं कि वे भारत की राष्ट्रीय एकता के प्रतीक हैं। उत्तर से दक्षिण और पूर्व से पश्चिम तक सारे देश के प्रत्येक निवासी को ये अधिकार प्राप्त हैं और उसे अधिकार हैं कि वह देश के किसी भी भाग में जाय, बहा रहे, नौकरी करे व्यापार करे, सम्पत्ति संचय करे या मकान बनाय।

इसके अतिरिक्त इन अधिकारों ने सारे देश के प्रत्येक भाग से सामाजिक असमानताओं, धार्मिक भेद तथा दूसरे भेदभाव को समाप्त कर दिया है तथा पूरे देश में भावनात्मक एकता स्थापित की है। देश का प्रत्येक नागरिक समान प्रकार की विधियों से शासित होता है। सरकार की बनाई हुई प्रत्येक विधि भिन्न-भिन्न भाषा और भिन्न धर्मों के लोगों को समान रूप से प्रभावित करेगी तथा उनके भीतर समान सन्तोष या असन्तोष पैदा करेगी। उनके हित कभी विरोधी नहीं होंगे तथा इस प्रकार देश एक इकाई बन जाता है।

भारत में मौलिक अधिकारों की कल्पना का विकास

यह मानना उचित नहीं होगा कि संविधान निर्माण करते समय अचानक निर्माताओं के मन में मौलिक अधिकारों को संविधान के भीतर स्थान देने का विचार आया और उन्होंने वैसा कर दिया। वास्तव में भारत में मौलिक अधिकारों की कल्पना का विकास दीर्घ इतिहास में हुआ है।

(१) विदेशी शासन द्वारा दमन—भारत एक दीर्घकाल तक विदेशी शासन के अन्तर्गत रहा। यद्यपि १८५८ में सम्राज्ञी विक्टोरिया द्वारा की गई घोषणा का यह अर्थ लगाया गया था कि भारत की जनता भी उनकी ब्रिटिश जनता के समान ही अधिकारों और सुविधाओं का भोग करेगी, परन्तु इस ओर से शीघ्र ही निराशा हो गई तथा यह बात स्पष्ट हो गई कि अंग्रेज भारत में सुशासन की स्थापना करने के लिए नहीं बरन् अपने व्यापारिक हितों की पूर्ति और राजनीतिक-लाभ प्राप्त करने के लिए आये हैं। उनके शासनकाल में भारतीय जनता के अधिकारों का ठीक उसी निर्दयता के साथ दमन किया गया जैसा कि पराधीन देशों के साथ इतिहास में मदा से होता रहा है। इसका परिणाम यह हुआ है कि भारत के राष्ट्रीय नेताओं ने भारतीयों के इस अधिकार की मांग की कि वे अपना संविधान अपने आप बनायें और उसमें अपने लिए मौलिक अधिकारों की व्यवस्था करें।

(२) नेहरू रिपोर्ट—सन् १९२२ में स्वर्गीय पंडित मोतीलालजी नेहरू ने यह मांग रखी कि भारत के लिये एक संविधान-सभा की स्थापना की जाय, और उनकी अध्यक्षता में संविधान की रूपरेखा तैयार करने के लिये जो सर्वदलीय समिति बनाई गई थी उसने १९२८ में जो प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था उसमें पहली बार मौलिक अधिकारों का उल्लेख किया गया था। उसमें यह तर्क दिया गया था कि भारत में इन अधिकारों का बहुत महत्व है क्योंकि भारत के लोगों को एक दीर्घकाल से इन अधिकारों के विधिवत् उपभोग से वंचित रखा गया है। साथ ही उसमें यह भी कहा

तथा या कि भारत में विभिन्न धर्मों और सम्प्रदायों के लोग रहते हैं, धार्मिक और साम्प्रदायिक अल्पसंख्यकों को आश्वासन देने और उनके अधिकारों को सुरक्षित रखने व उन्हें बहुसंख्यकों के निरंकुश शासन से बचाने के लिए यह आवश्यक है कि कुछ मूलभूत अधिकारों की संविधान के भीतर गारण्टी की जाय।

(३) कांग्रेस का प्रस्ताव—कांग्रेस ने भी अपने १९३३ के एक प्रस्ताव में यह घोषणा की कि वह ऐसे संविधान का ही मान्यता दे सकती है जिसमें मौलिक अधिकारों का समावेश किया गया हो। उस प्रस्ताव में राजनीतिक स्वतन्त्रता के साथ ही धार्मिक स्वतन्त्रता की बात भी बही गई थी। परन्तु सरकार उस प्रस्ताव को मानने के लिए तैयार नहीं थी। इसका कारण यह था कि मौलिक अधिकारों का समावेश कर लेने से स्वयं उसकी सत्ता सीमित हो जाती थी। ब्रिटिश सरकार अपनी खण्ड सत्ता ५० कोई मर्यादाएँ स्वीकार करने के लिये तैयार नहीं थी। भारत के लिए यह अच्छा ही हुमा क्योंकि यदि वह मर्यादाएँ स्वीकार करने की बुद्धिमत्ता का प्रदर्शन करती तो सम्भव था कि वह कुछ अधिक समय तक टिकती तथा देश इतनी जल्दी स्वराज्य प्राप्त न कर पाता।

जब देश को अपनी संविधान सभा में एकत्र होकर अपना संविधान बनाने का सुअवसर मिला तब उसने अपनी जनता की विविधता, सामाजिक विषमता और निरंकुश शासन में अभ्यस्त सरकारी कर्मचारी वर्ग के स्वभाव का ध्यान रखकर यह आवश्यक समझा कि संविधान देश के प्रत्येक व्यक्ति को कुछ बुनियादी अधिकार प्रदान करे जो सरकार की पहुँच से परे हों और उसने सर्वोच्च न्यायालय को उनकी पहरेदारी का काम सौंप दिया।

दो प्रकार के मौलिक अधिकार

भारतीय संविधान में जिन मौलिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है वे दो प्रकार के हैं। कुछ अधिकार तो ऐसे हैं जो केवल भारत के नागरिकों को ही दिये गये हैं शेष अधिकार देश के भीतर रहने वाले प्रत्येक व्यक्ति को दिये गये हैं। जहाँ अधिकार नागरिकों तक सीमित रखे गये हैं वहाँ सिटीजन शब्द का प्रयोग किया गया है और जहाँ वे व्यक्तियों को दिये गये हैं वहाँ पर्सन शब्द का प्रयोग हुआ है।

(१) नागरिकों को दिये गये अधिकार—संविधान के तीसरे खण्ड में अनुच्छेद १५, १६, १७, १८ और २६ में क्रमशः निम्न अधिकार केवल नागरिकों को ही प्रदान किये गये हैं— राज्य नागरिकों के बीच धर्म, नस्ल, जाति, लिंग अथवा जन्म-स्थान के आधार पर कोई भेदभाव नहीं करेगा तथा कोई भी उन्हें सार्वजनिक स्थानों पर जाने से नहीं रोक सकता। रोजगार के मामले में या राज्य के अन्तर्गत किसी पद को पाने के लिये प्रत्येक नागरिक को समान अवसर प्राप्त होगा, उसे धर्म, नस्ल, जाति, परिवार, जन्म-स्थान अथवा निवास के आधार पर सरकारी पद पाने से नहीं रोका जा सकता। कोई नागरिक विदेशी राज्य से कोई उपाधि प्राप्त नहीं

करेगा। समस्त नागरिकों को सविधान द्वारा दी गई तमाम स्वतन्त्रताएँ प्राप्त होंगी। प्रत्येक नागरिक को अधिकार होगा कि वह अपने भावियों के साथ मिलकर अपनी विशेष भाषा लिपि अथवा मस्त्रुति की रक्षा कर सकेगा। तथा, राज्य द्वारा संचालित अथवा उससे सहायता पाने वाली शिक्षण-संस्था के भीतर धर्म नस्ल जाति भाषा आदि के आधार पर किसी नागरिक को प्रवेश पाने में नहीं रोका जा सकता।

(२) सब व्यक्तियों को दिये गये अधिकार—उपरोक्त अधिकारों के अतिरिक्त समस्त मौलिक अधिकार सब व्यक्तियों को प्राप्त हैं चाहे वे नागरिक हो या न हो। इन सबका विस्तृत वर्णन हम अगले पृष्ठों में करेंगे। सविधान में जहाँ पर्सन शब्द का प्रयोग किया गया है वहाँ यह नहीं बताया गया कि पर्सन (व्यक्ति) शब्द से इसका तात्पर्य भारतीय व्यक्ति है या प्रत्येक वह व्यक्ति जो चाहे भारतीय हो या विदेशी परन्तु भारत में रहता हो। यहाँ यह माना जा सकता है कि भारतीय सविधान ने देशी और विदेशी सभी अनागरिकों को कुछ अधिकार प्रदान किये हैं जिनमें जीवन और सम्पत्ति की रक्षा के अधिकार प्रमुख हैं।

प्रमुख अधिकार

भारतीय सविधान ने जिन मौलिक अधिकारों का वर्णन किया है उनमें सर्व-प्रमुख निम्न हैं, इनका वर्णन यहाँ हम उनके खण्डों और उपखण्डों सहित करेंगे—

- (१) समानता का अधिकार,
- (२) स्वतन्त्रता का अधिकार,
- (३) शोषण के विरुद्ध अधिकार,
- (४) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार,
- (५) मस्त्रुतिक व शैक्षणिक अधिकार
- (६) सम्पत्ति का अधिकार,
- (७) सांविधानिक उपचारों का अधिकार।

(१) समानता का अधिकार

समानता लोकतन्त्र की आधारशिला है। भारतीय सविधान ने लोकतन्त्र की इस बुनियादी आवश्यकता को पूरा किया है, परन्तु यहाँ यह जानना लाभदायक होगा कि समानता का अधिकार यद्यपि हमारे सविधान ने यहाँ के लोगों को दिया है तथापि वह समानता वैधानिक समानता है उससे यह नहीं समझना चाहिये कि सविधान ने देश के भीतर समाजवादी समानता की स्थापना की है। समाजवाद समानता का अर्थ आर्थिक दृष्टिकोण से करता है हमारा सविधान उस बारे में मौन है। यही बात शोषण के विरुद्ध अधिकार के प्रसंग में भी सम्झनी चाहिये, वहाँ भी सविधान भारत के लोगों को एक समाजवादी ढंग के शोषणमुक्त समाज का वर्तमान नहीं देता है बल्कि उसका अर्थ बहुत सीमित है।

वैधानिक समानता—हमारे संविधान ने अनुच्छेद १४ में कहा है कि राज्य किसी भी व्यक्ति को विधि के समक्ष (कानून के सामने) समानता से वंचित नहीं करेगा तथा भारत के क्षेत्र के भीतर विधियों का समान संरक्षण प्रदान करेगा। यह वैधानिक समानता है। इसे हम अवसर की समानता भी कह सकते हैं। सब लोगो को समाज के भीतर अपनी रक्षा का समान अवसर प्राप्त होगा। राज्य के भीतर रहने वाला प्रत्येक व्यक्ति राज्य में प्रचलित विधियों के अन्तर्गत दूसरों के समान ही होगा। यह अनुच्छेद शासन के हाथ से मनचाहा करने की सत्ता छीन लेता है और यह घोषणा करता है कि शासक और शासित सभी राज्य-विधि के सामने एक समान खड़े होंगे तथा उनके ऊपर विधि समान रूप से लागू होगी। इसका यह अभिप्राय नहीं है कि राज्य के भीतर प्रत्येक व्यक्ति पर समान विधियाँ लागू होंगी चाहे उनकी परिस्थिति और दशाओं में कितना भी अन्तर क्या न हो, इसका सही अर्थ यह है कि जो लोग किसी विधि के क्षेत्र में आते हैं वह उन सब पर समान रूप में लागू होंगी तथा इसमें किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जा सकता।

भेदभाव का निषेध—संविधान के अनुच्छेद १५ की पहली धारा में कहा गया है कि राज्य किसी मामले में नागरिकों के बीच उनके धर्म, उनकी नस्ल, जाति, लिंग और जन्म-स्थान के आधार पर अथवा इनमें से किसी एक के आधार पर कोई भेद-भाव का व्यवहार नहीं करेगा। इसका स्पष्ट अर्थ यह भी है कि न तो कोई नागरिक इन आधारों पर कोई विशेष सुविधा प्राप्त कर सकेगा न असुविधा। इस धारा का अर्थ यह नहीं है कि राज्य स्त्रियों, बच्चों, पिछड़ी जातियों एवं अनुसूचित जातियों के सामाजिक, शैक्षणिक और आर्थिक विकास के लिये विशेष प्रवन्ध नहीं कर सकेगा। संविधान ने इसी अनुच्छेद की तीसरी और चौथी धारा में यह बात बहुत स्पष्ट की है और राज्य को उनके लिये विशेष प्रवन्ध करने की शक्ति दे दी है।

इसी अनुच्छेद की दूसरी धारा में कहा गया है कि भारत का कोई भी नागरिक उपरोक्त आधारों पर दूकानों, सार्वजनिक-अल्पाहारगृहों, होटलों और सार्वजनिक मनोरंजन के स्थानों में जाने से नहीं रोका जा सकेगा, न उस पर इस बारे में कोई पाबन्दी लगाई जा सकती है तथा कोई ऐसी शर्त भी नहीं लगाई जा सकती जो सबके ऊपर समान रूप से लागू न होती हो। इसी प्रसंग में इस धारा के दूसरे अंश में यह भी कहा गया है कि ऐसे बुयों, तालाबों, स्नान के घाटों, मार्गों और सार्वजनिक उपयोग के स्थान जो पूर्णतः या आंशिक तौर पर राज्य के धन से संचालित जाते हों अथवा सर्वसंस्कारण के उपयोग के लिये दान किये गये हों सबके लिये खुले होंगे तथा उपयोग के बारे में उपरोक्त कोई प्रतिबन्ध लागू नहीं होगा।

इस धारा का महत्व समझने के लिये हमें भारत की सामाजिक स्थिति का ज्ञान होना चाहिये। भारत सदियों से छुआछूत के अभिशाप से पीड़ित है। महर्षि दयानन्द से लेकर महात्मा गांधी तक अनेकों महापुरुषों ने इस पर प्रहार किया परन्तु हम इसके बगुल से छूटकारा नहीं पा सके। संविधान निर्माताओं ने यह आवश्यक

समझा कि संविधान में ऐसी व्यवस्था कर दी जाने कि किसी प्रकार की छुआछूत का सार्वजनिक प्रयोग वैधानिक अपराध बन जाये और देश में सामाजिक समानता की स्थापना की जा सके।

राज्य की सेवाओं में प्रवेश पाने का समान अवसर—नागरिकों को जो राजनीतिक अधिकार प्राप्त होते हैं उनमें मत देने और मत पाने के समान महत्व का ही यह अधिकार भी है कि नागरिक समान रूप से अपनी-अपनी योग्यता के अनुसार राज्य में पद पाने का समान अवसर प्राप्त कर सकें। लोकनियंत्रण में सरकार का संचालन स्वदेश के नागरिक ही करते हैं जिम प्रकार वे विधान सभाओं और संसद में चुने जाते हैं तथा राष्ट्रपति का पद प्राप्त कर सकते हैं इसी प्रकार सरकार के प्रशासकीय अथवा मंत्रकारी पद भी देश के नागरिकों को प्राप्त होने हैं।

हमारे संविधान ने नागरिकों को यह अधिकार प्रदान किया है। अनुच्छेद १६ में कहा गया है कि राज्य के अन्तर्गत किसी भी पद पर निपुण अथवा रोजगार के सम्बन्ध में सब मामलों में सब नागरिकों को समान अवसर प्राप्त होगा। इस धारा की व्याख्या के तौर पर अगली धारा में कहा गया है कि धर्म, जाति, लिंग, नस्ल और जन्मस्थान अथवा उनमें से किसी एक के आधार पर किसी नागरिक को न तो अप्रयोग्य ठहराया जा सकेगा और न किसी प्रकार का भेदभाव किया जा सकेगा। भेदभाव में यहाँ पक्षपात भी सम्मिलित है। समानता का अर्थ यहाँ निष्पक्षता है, किसी पद के लिये जितने उम्मीदवार हैं उनमें से ऐसे लोगों में से जो उन पद के लिये योग्य हैं सबसे अधिक योग्य को निष्पक्ष होकर छाटा जाय तभी इस अधिकार का लाभ देश के नागरिकों को मिल सकता है।

हम इन अधिकारों की मर्यादों का भी बोध कर लेना चाहिये। संविधान ने राज्य का अधिकार दिया है कि यदि राज्य उचित समझे तो किसी पद के लिये किसी विशेष क्षेत्र में निवास करने की शर्त लगा सकता है। उमर राज्य को यह अधिकार भी दिया है कि वह उन पिछड़ी हुई जातियों के नागरिकों के लिये कुछ स्थान सुरक्षित रख सके जिनके बारे में उसका यह विचार है कि उनके सदस्य राज्य के भीतर पर्याप्त माना न सरकारी सेवाओं में नहीं हैं। साथ ही संविधान ने अनुच्छेद १६ की धारा ५ में यह स्पष्ट कर दिया है कि किसी विशेष धार्मिक संस्था का प्रबंध करने के लिये यदि किसी लोकसेवक की निपुणता की जाती है तो यह अनिवार्य माना जा सकता है कि वह कर्मचारी उस विनाश धर्म का मानने वाला हो जिसकी वह संस्था है।

छुआछूत का निवारण—पीछे यह उल्लेख किया जा चुका है कि भारत के उज्ज्वल सलाह पर छुआछूत का कलक लगा हुआ था। हमारे संविधान ने पहली बार उसे धोकर साफ कर दिया है और अब हमारा मान्य उद्देश्य कर दिया है। संविधान का अनुच्छेद १७ यह घोषणा करता है कि देश में छुआछूत को मिटा दिया गया है और जो लोग उसका पालन करेंगे उनके विरुद्ध वैधानिक कार्यवाही की जा

सकनी है। इस अनुच्छेद के बारे में प्रसिद्ध सविधान-शास्त्री सर आइवर जेनिंग्स ने अपनी पुस्तिका, "सम कंस्टिट्यूटिव्स अँव द इण्डियन कास्टीट्यूशन" में कहा है कि इससे किसी अधिकार का बोध नहीं होता, वस्तुतः यह धारणा ठीक नहीं है। हो सकता है कि यह अनुच्छेद भारत के जनसाधारण को कोई अधिकार न देता हो परन्तु इसके द्वारा देश के कई करोड़ ऐसे लोगों को अपने देश के चालीस करोड़ लोगों के बराबर खड़े होने का अधिकार मिला है जो हजारों साल से समाज के भीतर पीड़ा और उपेक्षा का जीवन व्यतीत कर रहे थे। इस अनुच्छेद ने सामाजिक समानता के मार्ग के एक महान शीलखण्ड को हटाकर लोकतन्त्र के लिये पथ प्रशस्त किया है।

उपाधियों का निषेध—सविधान के अनुच्छेद १८ ने राज्य को आदेश दिया है कि वह राज्य में किसी प्रकार की उपाधियाँ न बाँटे, उसे यह छूट दी गई है कि वह सैनिक तथा विद्वत्ता सम्बन्धी सम्मान व पदक दे सकती है। इस अनुच्छेद का भी सर जेनिंग्स ने मज़ाक उड़ाया है और उनका भानना है कि यह अधिकार नहीं है बल्कि सरकार की कार्यपालिका और विधायी सत्ता पर लगाया गया एक प्रतिबन्ध है जिसका उल्लेख यहाँ करने की कोई आवश्यकता नहीं थी। यह व्यवस्था प्रशासकीय नियमों के द्वारा की जा सकती थी। सर जेनिंग्स जो भारत के इतिहास के निकट के दर्शक रहे हैं तथापि शायद वे यह नहीं समझ पाये कि उपाधियों के बारे में भारत की पृष्ठभूमि क्या है। यहाँ अंग्रेजों ने उपाधियाँ बाँट-बाँट कर ऐसे लोगों का दल तैयार किया था जो अंग्रेजों का हिमायती था। भारत में राजा साहब, रायसाहब, राजबहादुर, खानसाहब इत्यादि की पदवियाँ देशद्रोह के चिन्ह के तौर पर देखी गई हैं, अतः उस कटु परम्परा का अन्त करना आवश्यक ही नहीं अनिवार्य था। सबसे बड़ी बात यह है कि भारत एक गणराज्य है, वह ब्रिटेन के जैसा नहीं है जहाँ अभी तक सम्राट को लोकतन्त्र के साथ जोड़ें रखा गया है। उपाधियाँ वर्तमान लोकतन्त्र के साथ मेल नहीं खाती, वे उस पुराने गुण की सम्यता के अवशेष हैं जो सम्राटों के साथ रफना दी गई है। लोकतन्त्र के भीतर प्रतिष्ठित होने के लिये किसी उपाधि की आवश्यकता नहीं है, उसमें नागरिकता ही सबसे बड़ी उपाधि है जिसे पाकर मनुष्य अपने देश का स्वामी बन जाता है और सर्वोच्च सत्ता का हिस्सेदार हो जाता है। लोकतन्त्र के सामने मनुष्य और मनुष्य के बीच में से असमानता के समस्त तत्वों को उखाड़ फेंकने का काम है अतः यह बहुत स्वाभाविक ही था कि भारतीय सविधान नागरिकों को समानता प्रदान करने की चाह में यह स्पष्ट उल्लेख करता कि भागे समाज में किसी नए प्रकार की विषमताएँ नहीं पैदा की जायेंगी। लोकतन्त्र के सामने प्रतिष्ठा का समाजवाद बनाने का दुस्तर्ह कार्य है उसको पूरा करने के लिये भारतीय सविधान ठीक ही उपाधियों पर बन्धन लगाता है क्योंकि वे नागरिकों के बीच प्रतिष्ठा की विषमता पैदा करती हैं। यहाँ एक तर्क और भी ध्यान देने योग्य है कि आज व्यक्तिगत प्रयास का युग समाप्त हो रहा है, केवल भारत में ही नहीं।

सत्तार भर में सहयोग और सहकारिता का नया युग था रहा है। ऐसी परिस्थिति में जबकि समाज के भीतर जो भी उपलब्धियाँ हैं वे हमारे समुक्त प्रयास का फल हैं किसी व्यक्ति विशेष को उनके लिये श्रेय किस प्रकार दिया जा सकता है? पहले जमाने में यह होता रहा था, वाम कोई करता था और श्रेय किसी को मिलता था। लोकतन्त्र में प्रतिष्ठा का यह शोषण बन्द करना केवल उचित ही नहीं लोकतन्त्र के भीतर लोकाभिक्रम (पोपुलर इनीक्यूएटिव्ह) जाग्रत करने का एकमात्र उपाय है। जब लोग यह जानते हैं कि उनके परिश्रम का श्रेय किसी अकेले व्यक्ति को न मिलकर समूचे समाज को प्राप्त होता है तो उन्हें काम करने में अधिक उत्साह मिलता है।

इस विषय में संविधान ने विदेशी नागरिकों पर भी प्रतिबन्ध लगाया है। जो विदेशी नागरिक भारत में वित्तिक या ट्रस्ट का पद सम्हालते हैं वे राष्ट्रपति की अनुमति के बिना न तो विदेशी उपाधियाँ स्वीकार कर सकेंगे और न वे किसी विदेशी सरकार के अन्तर्गत कोई पद ग्रहण कर सकेंगे, न कोई धन अथवा भेंट ले सकेंगे।

(२) स्वतन्त्रता का अधिकार

समानता की भाँति लोकतन्त्र का दूसरा आधार स्वतन्त्रता है। स्वतन्त्रता कई प्रकार की होती है, यहाँ हमारा प्रयोजन राष्ट्रीय स्वतन्त्रता से नहीं है, बरन् हम यहाँ व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का उल्लेख करेंगे। दूसरी बात यह है कि हमारा प्रयोजन यहाँ स्वतन्त्रता की समाजवादी कल्पना से नहीं है जिसमें अधिक स्वतन्त्रता को बहुत महत्व दिया गया है, हमारे सामने केवल राजनीतिक स्वतन्त्रता की कल्पना है और हम उसी तक अपनी चर्चा सीमित रखेंगे।

संविधान के अनुच्छेद १६ में कहा गया है कि प्रत्येक नागरिक को निम्न प्रकार की स्वतन्त्रताएँ प्राप्त होंगी —

- (अ) भाषण देने व अपने विचार प्रगट करने की स्वतन्त्रता,
- (ब) शान्तिपूर्वक और निःशस्त्र सभा करने की स्वतन्त्रता,
- (स) समुदाय अथवा सघ बनाने की स्वतन्त्रता,
- (द) समूचे भारत प्रदेश में जहाँ चाहे वहाँ आने-जाने की स्वतन्त्रता,
- (त) भारत प्रदेश के किसी खण्ड में निवास करने अथवा बस जाने की स्वतन्त्रता
- (थ) सम्पत्ति प्राप्त करने, अपने पास रखने और उसे बेचने की स्वतन्त्रता,
- (घ) कोई भी पेशा अपनाने या कोई धन्धा, व्यापार अथवा व्यवसाय चलाने की स्वतन्त्रता।

स्वतन्त्रताओं की इस सम्ची सूची का अवलोकन करने से शोध होता है कि भारत का नागरिक अपने जीवन में बहुत अधिक माना में स्वतन्त्रता का उपभोग करता है। परन्तु हमें यह ध्यान रखना चाहिये कि समाज के भीतर मनुष्य को

कोई भी अधिकार पूर्ण अथवा निरपेक्ष रूप में प्राप्त नहीं होता, प्रत्येक अधिकार के राष्ट्रीय और सामाजिक हितों की मर्यादा के भीतर ही प्रयोग किया जा सकता है। ये मर्यादाएँ एक प्रकार की लक्ष्मण-रेखाएँ हैं जिनका उल्लंघन करते ही हम अपने आपको और समाज को संकट में डाल सकते हैं। संविधान स्वयं इस बारे में बहुत जागरूक रहा है और उसमें इन लक्ष्मण-रेखाओं का उल्लेख विस्तार से कर दिया गया है। ये मर्यादाएँ अनुच्छेद १६ की दूसरी धारा में गिनायी गई हैं। कहा गया है कि राज्य अपनी सुरक्षा, विदेशी राज्यों के साथ भौतिक सम्बन्धों की रक्षा, सार्वजनिक सुव्यवस्था, सभ्यता अथवा नैतिकता या न्यायालय का अपमान, मानहानि या अपराध के लिए प्रेरित करने के विरुद्ध कार्रवाई करने के लिये ऐसे कानून बना सकता है जो नागरिक की भाषण और विचार अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को सीमित कर दें। इसी प्रकार दूसरी स्वतन्त्रताओं पर भी प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं। व्यापार, व्यवसाय और धन्य करन की स्वतन्त्रता के बारे में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राज्य को यह अधिकार होगा कि वह किसी धन्य को करने वाले के लिये कुछ अनिवार्य योग्यता की शर्त लगा सकता है तथा उसे यह अधिकार भी होगा कि वह अपने आप या अपने द्वारा संचालित अथवा नियन्त्रित निगमों के द्वारा किसी उद्योग, व्यापार, व्यवसाय अथवा सेवा पर एकाधिकार कर सकता है तथा नागरिकों को पूरी तरह या आंशिक तौर पर उस धन्य को निजी रूप में करने से मना कर सकता है।

सब के लिए स्वतन्त्रता—इतनी बात संविधान ने अपने नागरिकों के बारे में नहीं है आने का अर्थ सब के लिये स्वतन्त्रता की व्यवस्था करता है। उसने कहा गया है कि किसी व्यक्ति को तब तक दण्ड नहीं दिया जायगा जब तक कि उसने उस समय प्रचलित किसी विधि का उल्लंघन न किया हो। साथ ही यह भी कहा गया है कि दण्ड की माथा उससे अधिक नहीं हो सकेगी जो कि उस समय विधि द्वारा निर्धारित की गई हो।

अगली धारा में बताया गया है कि किसी व्यक्ति को एक ही अपराध के लिये दो बार मुकदमे के लिये नहीं लाया जा सकता तथा उसे दो बार दण्ड नहीं दिया जा सकता। किसी व्यक्ति को अपने विरुद्ध गवाही देने के लिये विवश नहीं किया जा सकता।

जीवन की स्वतन्त्रता—संविधान के अनुच्छेद २१ में कहा गया है कि किसी व्यक्ति के प्राण या उसकी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अपहरण केवल विधि द्वारा निश्चित प्रक्रिया के द्वारा ही किया जा सकता है। इसका स्पष्ट अर्थ यह है कि भारत में प्रत्येक व्यक्ति का जीवन सुरक्षित है और उसे पूरी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता प्राप्त होगी।

भारत के न्यायालय यद्यपि यह शक्ति रखते हैं कि यदि वे संसद या किसी राज्य-विधान सभा द्वारा बनाई गई किसी विधि को संविधान के विरुद्ध पाते हैं तो

उसे असाविधानिक घोषित कर सकते हैं परन्तु वे साविधानिक विधियों के उचित या अनुचित होने के बारे में कुछ नहीं कह सकते। संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायालय न्याय की उचित प्रक्रिया के अन्तर्गत कार्य करते हैं अतः उसका परिणाम यह हुआ है कि वे औचित्य के आधार पर भी विधियों की समीक्षा करने लगे हैं। ब्रिटेन में तो साविधानिक-समीक्षा अर्थात् न्यायालय द्वारा विधियों की समीक्षा का प्रश्न ही नहीं उठता क्योंकि वहाँ न तो लिखित संविधान है और न वहाँ मसद की शक्ति पर कोई मर्यादाएँ हैं। फ्रांस में भी यह विचार बहुत अरुचिकर है कि वहाँ के न्यायाधीश उस देश के विधि-निर्माण में प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से हस्तक्षेप करें, वे अपनी ससद के द्वारा संविधान का उल्लंघन सहन कर लेते हैं परन्तु न्यायानय को यह शक्ति नहीं देना चाहते कि वह जनता की प्रतिनिधि संसद के बनाये कानूनों की आलोचना या समीक्षा करे।

भारत की स्थिति इस विषय में जैसा कि कहा जा चुका है बहुत स्पष्ट है, यहाँ सर्वोच्च-न्यायालय संविधान के उल्लंघन पर आपत्ति कर सकता है परन्तु जो शक्तियाँ ससद को दी गई हैं उनके प्रयोग के ढंग के बारे में कोई आपत्ति नहीं कर सकता। इस प्रकार व्यक्ति की स्वतन्त्रता के मामले में सर्वोच्च-न्यायालय को ससद की इच्छा पर निर्भर रहना होता है। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को संविधान ने एक प्रकार से संसद की दया पर छोड़ दिया है, ससद को यह खुली छूट दी गई है कि वह संविधान की दूसरी धाराओं के अन्तर्गत मनमाने ढंग से विधि की प्रक्रिया निर्धारित कर सकती है। विधि की प्रक्रिया के भी अनेक अर्थ लगाये गये हैं। भारत के सर्वोच्च-न्यायाधीश श्री कानिया का इस विषय में यह मत है कि अनुच्छेद २१ का अर्थ है, "राज्य द्वारा बनाई गई विधियाँ," श्री जस्टिस फजलअली का कहना है कि विधि के भीतर, 'न्याय के कुछ वे मौलिक मिद्धान्त भी निहित हैं जो प्रत्येक वैधानिक पद्धति में पाये जाते हैं तथा विधि द्वारा निश्चित प्रक्रिया का भारत में वही अर्थ है जो कि संयुक्त-राज्य अमेरिका में विधि की उचित प्रक्रिया (Due Process of Law) का है', अतः भारत में भी सर्वोच्च-न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त होना चाहिये कि वह ससद द्वारा बनाई गई विधियों के औचित्य की समीक्षा कर सके। न्यायाधीश श्री पटेलजी शास्त्री का मत है कि विधि द्वारा निश्चित प्रक्रिया (Procedure Established by Law) का अर्थ है—“सामान्य, भली प्रकार स्थापित दण्ड प्रक्रिया।”† इस सब मतभेद के रहते हुए भी हमारे देश के न्यायालय विधियों के औचित्य की समीक्षा नहीं करते, उसका एक कारण यह भी है कि हमारे जिम्मेदार राजनीतिक नेता और राज्य-नायक यह स्पष्ट कर चुके हैं कि वे यह पसन्द नहीं करेंगे कि भारत में सर्वोच्च-न्यायालय विधि-निर्माण के मामले में ससद के तीसरे सदन की भाँति कार्य करे।‡

† ए. के. गोपालन विरुद्ध मद्रास राज्य A. I. R. 1950, S C 27

‡ जवाहरलाल नेहरू, संविधान सभा के सामने भाषण करते हुए।

अगले अनुच्छेद में संविधान ने कहा है कि किसी भी व्यक्ति को बिना कारण बताये बन्दी नहीं बनाया जा सकता तथा उसे यह अधिकार होगा कि वह अपनी पसन्द के वकील से सलाह कर सके व उसके द्वारा अपना बचाव कर सके। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा की दृष्टि से यह भी कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को उसकी गिरफ्तारी के बाद निकट से निकट स्थान पर मजिस्ट्रेट के सामने ले जाया जायेगा और इस प्रकार मजिस्ट्रेट के सामने जान में जाना के लिये व्यय होने वाले समय को छोड़कर चौबीस घंटे से अधिक समय नहीं लगना चाहिये। परन्तु यह धारा उन व्यक्तियों पर लागू नहीं होती जो या तो शत्रु विदेश के नागरिक हो या निवारक-बन्दीकरण अधिनियम के अन्तर्गत बन्दी बनाये गये हों। यहाँ निवारक-बन्दीकरण अधिनियम (Preventive Detention Act) का वर्णन करना उचित होगा।

निवारक-बन्दीकरण अधिनियम—संविधान ने संसद को यह अधिकार दिया है कि वह किसी व्यक्ति को बिना पहले से कारण बताये हुए बन्दी बनाने के लिए विधि बना सकती है। परन्तु इस अधिनियम के अन्तर्गत बन्दी बनाये जाने वाले व्यक्ति को बन्दीकरण के शीघ्र बाद ही बन्दी बनाने वाले अधिकारी द्वारा यह बताया जायेगा कि उसे क्यों बन्दी बनाया गया है तथा उसे यह अवसर दिया जायेगा कि वह अपना बचाव कर सके। यदि बन्दीकरण के कारण सार्वजनिक सुरक्षा की दृष्टि से बताया जाने में आपत्ति हो तो कारण बताना अनिवार्य नहीं माना जायेगा।

इस अधिनियम के अन्तर्गत बनाये बन्दी को साधारणतया तीन मास में अधिक कारावास में नहीं रखा जा सकता। यदि उससे अधिक अवधि तक कारावास में रखना आवश्यक समझा जायेगा तो तीन मास बीतने से पूर्व ही ऐसे व्यक्तियों का एक परामर्श-मण्डल नियुक्त किया जायेगा जो उच्च-न्यायाधीश हो या होने की योग्यता रखते हों, यह मण्डल तीन मास बीतने से पहले ही अपनी सिफारिश पेश करेगा कि प्रत्येक व्यक्ति का बन्दीकाल बढ़ाये जाने के पक्ष में पर्याप्त कारण है। इस प्रकार बन्दीकरण की अधिकतम अवधि कितनी होगी इसका निर्णय संसद अपने अधिनियम द्वारा करेगी। संसद यह भी तय कर सकती है कि किन-किन परिस्थितियों में तीन मास की अवधि बिना परामर्श-मण्डल की नियुक्ति के ही बढ़ाई जा सकेगी। परामर्श-मण्डल किस प्रकार काम करेगा यह भी संसद ही तय करती है। इस प्रसंग में यह बात स्मरण रखने योग्य है कि संविधान ने संसद को इस सत्ता में एक अपवाद दिया है। जहाँ तक जम्मू-काश्मीर राज्य का सम्बन्ध है वहाँ निवारक-बन्दीकरण अधिनियम बनाने की सत्ता संसद को न दी जाकर राज्य विधान मण्डल को दी गई है।

इस अनुच्छेद के द्वारा संविधान ने संसद को एक बहुत बड़ी सत्ता दे दी है, उसकी यह सत्ता न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र से बाहर है तथा वास्तव में संसद के भीतर किसी समय जो बहुमत दल होगा वही इस सत्ता का प्रयोग करेगा। इस प्रकार यह सत्ता संसद के बजाये मन्त्रिमण्डल के हाथों में चली जाती है। लोकतन्त्र

की दृष्टि से कार्यपालिका के हाथों में ऐसी निरकुश सत्ता देना व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का सर्वथा निषेध है। यह ठीक है कि संविधान ने यह कहा है कि बन्दी को बन्दीकरण के बाद शीघ्र ही बन्दीकरण के कारण बताये जायेंगे, परन्तु इसके लिए कोई निश्चित अवधि निर्धारित नहीं की गई है यह बिल्कुल कार्यपालिका पर छोड़ दिया गया है कि वह कितने समय बाद बन्दीकरण के कारणों की सूचना बन्दी को देती है। कारण बताने के मामले में भी संविधान ने कार्यपालिका को एक बहुत बड़ी छूट दे दी है कि वह सार्वजनिक हित की दृष्टि से कारणों में ऐसी कोई बात बताने के लिए बाध्य नहीं है जिसका बताना वह सार्वजनिक हित में उचित न मानती हो। इस प्रकार वह न्यायालयों के क्षेत्र को बहुत सीमित कर देता है। ससदात्मक लोकतन्त्र में जहाँ राजनीतिक दलों का मध्यम बहुत गहरा होता है एक दल के मन्त्रिमण्डल को इतनी बड़ी सत्ता देने के परिणाम यह भी हो सकते हैं कि सत्ता-प्राप्त दल अपने विरोधी दल के विरुद्ध इस सत्ता का प्रयोग करे तथा लोकतन्त्र की जड़ों पर प्रहार करे। फिर भी यह आशा की जा सकती है कि इस सत्ता के प्रयोग पर जनता के लोकमत का प्रकुश रहेगा तथा उसका बहुत ही कड़ी परिस्थितियों में प्रयोग होगा। श्री टी० टी० कृष्णामाचारी ने इस विषय पर संविधान सभा में कहा था कि संविधान सभा ने "हमारे अधिकारों का काफी उचित उल्लेख किया है तथा साथ ही उचित ढंग से उन पर खटिवादी मर्यादाएँ भी लगा दी हैं।" भारत की वर्तमान परिस्थिति में यह किसी भीमा तक उचित ठहराया जा सकता है परन्तु अन्ततोगत्वा लोकतन्त्र की अधिक सफल स्थापना के लिए हमें अपने संविधान में से इस अश को निकालना होगा।

(३) शोषण के विरुद्ध अधिकार

हमारे संविधान ने २३वें और २४वें अनुच्छेदों में शोषण के विरुद्ध अधिकारों का उल्लेख किया है। यहाँ भी हमें यह ध्यान में रखना होगा कि संविधान का प्रयोजन इस अधिकार के द्वारा देश के भीतर से पूँजीवादी व्यवस्था अर्थात् व्यक्तिगत मुनाफाखोरी को मिटाना नहीं है। इस अधिकार में केवल यह कहा गया है कि मनुष्यों का न तो व्यापार किया जा सकेगा न उनमें बेगार या अन्य प्रकार का विवश श्रम लिया जा सकेगा, तथा यदि वैसे करने की चेष्टा की गई तो उसे दण्डनीय अपराध माना जायगा। आगे कहा गया है कि चौदह वर्ष से कम की आयु के बालकों को किसी कारखाने, खदान या किसी दूसरे ऐसे घन्धे में नहीं लगाया जा सकता जिसमें जीवन का खतरा हो।

यहाँ यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राज्य को यह अधिकार होगा कि वह नागरिकों को सार्वजनिक कार्य करने के लिये विवश कर सके, ऐसा करते समय राज्य धर्म, जाति, प्रजाति, वर्ग आदि के आधार पर किसी प्रकार का भेदभाव नहीं करेगा।

वास्तव में इस अधिकार को शोषण के विरुद्ध अधिकार कहना सही नहीं होगा, आज समाज के भीतर शोषण शब्द का एक बहुत व्यापक अर्थ प्रचलित है। आज मनुष्य, मनुष्य का आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक धार्मिक आदि अनेक क्षेत्रों में शोषण कर रहा है। काम करने वाले को न तो काम का पूरा प्रतिफल प्राप्त होता है न उसे उसका श्रेय और यश ही मिलता है। ऐसी परिस्थिति में शोषण का अन्त करने के लिये नागरिक को अधिकार देने से कई प्रकार की उलझनें उठ खड़ी हो सकती थी और स्वभावतः वैसे परिस्थिति में एक ऐसा प्रबन्धक राज्य बन जाता जो सबके रोजगार और सुख सुविधा का प्रबन्ध करता तथा जिसमें नागरिक के लिये इतनी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता सम्भव नहीं होती जैसी कि वह आज भोग रहा है। उसे राज्य के अधिक गहरे नियंत्रण की स्वीकार करना पड़ता।

अंग्रेजी राज के जमाने में भारत में बेगार लेने की दुष्ट परम्परा पड़ गई थी, विशेषकर जमींदार लोग और सरकारी कर्मचारी बेगार लेते थे। इसका केवल आर्थिक दृष्टि से ही जनता पर बुरा प्रभाव नहीं पड़ता था बल्कि नैतिक दृष्टि से भी उनमें दासता की मनोवृत्ति पैदा होती थी। स्वतन्त्रता के बाद जब हमारे स्वतन्त्र-सविधान ने अपने लम्बे हाथों से इस देश के नागरिक के उज्ज्वल सलाह पर मौलिक-अधिकारों के कुकुम से राजतिलक किया है तो यह बहुत स्वाभाविक है कि वह यह देखे कि भारत का यह सम्राट बेगार जैसे अपमानजनक कार्य के लिये विवश न किया जा सके। मनुष्यों का अनैतिक व्यापार भी सविधान के लिए असह्य हो गया है, यह सहज ही है क्योंकि जो मनुष्य लोकतन्त्र में साम्य बन गया है उसका व्यापार सविधान जो लोकतन्त्र का प्रहरी है कैसे सहन करेगा। विनोदकर वेद्यावृत्ति की ओर इसका इशारा है। नन्ही-नन्ही बालिकायें अबोध अवस्था में ही अपने माता पिता के पास से उड़ाई जाकर वेद्यालयों में बेच दी जाती थी तथा बड़े होने पर उन्हें वेद्यावृत्ति का काम विवशतावश अपनाना होता था। इस विवशता को मिटाने के लिये सविधान ने मनुष्यों के व्यापार पर प्रतिबन्ध लगाया है। स्वतन्त्रतायें कही प्रत्यक्ष रूप में दी गई हैं कहीं उनके मार्ग की बाधाएँ हटा दी गई हैं। यह व्यवस्था बाधाओं के निराकरण के लिये का गई है।

(४) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार

भारत एक धर्मप्रधान देश है, परन्तु इस देश का ऐसा दुर्भाग्य है कि कुछ विशेष परिस्थितियों के कारण यहाँ धर्म के नाम काफ़ी असहनशीलता का दौरदार रहा तथा साम्प्रदायिक द्वेष और संघर्ष का वातावरण यहाँ रहा। बटवारे से पहले मुस्लिम लीग का तो नारा ही यह था कि हिन्दू और मुसलमान दो अलग-अलग राष्ट्र हैं और इसी विचार के आधार पर देश के दो खण्ड किये गये। कांग्रेस को साम्प्रदायिकता में विश्वास नहीं था और हमारे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी सब धर्मों के समान आदर तथा सम्मान के हामी थे, अन्त में उन्होंने अपना प्राण कुसुम साम्प्रदायिक एतता की

बलिबेदी पर अर्पित कर दिया। ऐसी परिस्थिति में भारतीय संविधान किसी धर्म विशेष को कोई प्रधानता या अमुविधा नहीं दे सकता था और ठीक ही उसने देश के भीतर प्रत्येक व्यक्ति को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता प्रदान की है।

संविधान के अनुच्छेद २५, २६, २७, २८ में धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार दिया गया है। कहा गया है कि संविधान की अन्य धाराओं तथा सार्वजनिक शान्ति, नैतिकता और स्वास्थ्य को बिना हानि पहुँचाये प्रत्येक व्यक्ति को यह अधिकार होगा कि वह अपने अन्तःकरण की मान्यता के अनुसार जिस धर्म का चाहे अपने जीवन में पालन, अभ्यास और प्रचार कर सकेगा। सिखों को यह अधिकार दिया गया है कि वे कृपाण पहन सकेंगे।

साथ ही यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि राज्य को यह अधिकार होगा कि वह ऐसी आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक क्रियाओं का भी नियमन कर सकेगा जो धर्म के साथ जुड़ी हुई हैं तथा वह सार्वजनिक-हिन्दू मस्जिदों को हिन्दुओं के प्रत्येक वर्ग के लिये खुला कर सकेगा और उनके कल्याण के लिए व्यवस्था कर सकेगा।

उपरोक्त सीमाओं के भीतर प्रत्येक धर्म के अनुयायियों को यह अधिकार दिया गया है कि वे—

- (क) धार्मिक तथा सेवा सम्बन्धी कार्यों के लिये संस्थाओं की स्थापना और उनका सञ्चालन कर सकेंगे,
- (ख) धर्म के मामले में अपने कामों का प्रबन्ध कर सकेंगे,
- (ग) चल और अचल सम्पत्ति को प्राप्त कर सकेंगे और उनका स्वामित्व प्राप्त कर सकेंगे,
- (घ) अपनी सम्पत्ति का प्रबन्ध विधि के अनुसार कर सकेंगे।

हमारे देश में धार्मिक संस्थाएँ अपने कुप्रबन्ध के लिए काफी बदनाम हुई हैं, यहाँ मठों, मन्दिरों और शिवानों की सम्पत्ति पर ऐसे वर्गों का पोषण हुआ है जो धार्मिक दृष्टि से अवाञ्छनीय माना जा सकता है, तथापि हमारा संविधान धार्मिक संस्थाओं की सम्पत्ति बनाने और रखने का अधिकार देता है यह असंगत मान्य हो सकता है परन्तु संविधान ने ऊपर स्पष्ट कर दिया है कि इस प्रकार की सम्पत्ति का प्रबन्ध विधि के अनुसार होगा। इसका अर्थ यह है कि संसद को यह पूरा अधिकार है कि वह संस्थाओं की सम्पत्ति के सम्बन्ध में किसी प्रकार की भी व्यवस्था कर सकती है, उसे केवल यह ध्यान रखना होगा कि उसकी बनाई हुई विधियाँ उनका सम्पत्ति रखने का अधिकार छीन नहीं सकती, मर्यादित किसी सीमा तक भी कर सकती हैं।

धर्मनिरपेक्षता का सबसे बड़ा लक्षण हमारे संविधान में यह है कि उसने यह घोषणा कर दी है कि किसी भी व्यक्ति को ऐसे कर देने के लिये विवश नहीं किया जा सकता जिनसे प्राप्त होने वाली आय का उपयोग किसी विशेष धर्म या धार्मिक

संस्था के संचालन या उसकी अभिवृद्धि के लिए किया जाये। हमारे पाठकों को यहाँ जजिया नाम के उस कर का ध्यान आया होगा जिसे प्रसिद्ध मुगल सम्राट औरंगजेब ने लगाया था और जो केवल हिन्दुओं से ही वसूल किया जाता था। हमारा संविधान यह तो सहन करता ही नहीं है कि कोई कर समाज के भीतर किसी धर्म विशेष के लोगों से ही वसूल किया जाये और शेष लोगों से नहीं, इससे भी आगे वह यह प्रतिबन्ध लगाता है कि सार्वजनिक ढंग से एकत्रित किया गया कर सार्वजनिक उपयोग में ही लाया जा सकता है विशेष धर्म को प्रोत्साहन देने के लिए नहीं। इसका यह अर्थ है कि हमारे राज्य का कोई राज्य-धर्म नहीं है और वह किसी धर्म विशेष को मान्यता या प्रोत्साहन नहीं देता, उसकी दृष्टि में सब धर्म समान हैं और नागरिकों को उनके पालन की पूरी स्वतन्त्रता है।

विद्यालयों में धार्मिक शिक्षा नहीं दी जा सकती—संविधान ने यह बात साफ कर दी है कि राज्य की ओर से पूरी तरह संचालित विद्यालयों में किसी प्रकार की धार्मिक शिक्षा नहीं दी जा सकती। यदि राज्य किसी ऐसी शिक्षा संस्था का संचालन करता है जिसकी स्थापना किसी दान कोष के द्वारा हुई है जो किसी धर्म की शिक्षा देना चाहता है तो राज्य उस धर्म की शिक्षा देने के लिये बाध्य होगा। इतना ही नहीं राज्य द्वारा मान्यता प्राप्त तथा सहायता प्राप्त कोई भी संस्था अपने किसी भी विद्यार्थी को तब तक किसी विशेष धार्मिक शिक्षा प्राप्त करने अथवा प्रार्थना में सम्मिलित होने के लिये बाध्य नहीं कर सकती जब तक कि यदि वह विद्यार्थी वयस्क हो तो वह स्वयं उसको स्वीकार न करे या अवयस्क होने पर उसके संरक्षक की सहमति न हो। अगले अनुच्छेद में इस संबंध में कहा गया है कि राज्य के द्वारा संचालित किसी भी विद्यालय में किसी भी धर्म के विद्यार्थी को प्रवेश देने से मना नहीं किया जा सकता। वैसे करना संविधान का उल्लंघन होगा।

(५) सांस्कृतिक व शैक्षणिक अधिकार

भारत एक विचित्र देश है, विचित्र का अर्थ यहाँ अद्भुत नहीं है बल्कि यह कि उसका स्वरूप बहुरंगी है, उत्तर से दक्षिण और पूर्व से पश्चिम तक जहाँ जाइय अलग भाषा, अलग वेशभूषा, रहन-सहन का ढंग अलग, भोजन बनाने और परोसने के ढंग भिन्न तथा भिन्न धर्म पाये जाते हैं। भारत की यह सांस्कृतिक-बहुलता अथवा विविधता कुछ लोगों की दृष्टि में उसकी दुर्बलता है, परन्तु यह विचार संकीर्ण एकरूपता की धारणा पर आधारित है, वास्तव में अनेकता और बहुरंगी रूप के अंतराल ने भारत की शक्ति और सुन्दरता का रहस्य छिपा हुआ है। यह विविधता सिद्ध करती है कि भारत का हृदय कितना उदार और सहनशील रहा है तथा यह उसकी लोकतन्त्रात्मक भूमिका का परिचायक भी है।

हमारे संविधान ने भारत-क्षेत्र के भीतर निवास करने वाले नागरिकों के प्रत्येक समुदाय को अपनी विशिष्ट भाषा, लिपि तथा संस्कृति की रक्षा करने की स्वतन्त्रता

प्रदान की है। प्रत्येक अल्पसंख्यक वर्ग चाहे वह धर्म पर आधारित हो या भाषा पर अपनी इच्छा के अनुसार शिक्षण संस्थायें चलाने के लिये स्वतंत्र है तथा राज्य ऐसी संस्थाओं को इस आधार पर सहायता देने से मना नहीं कर सकता कि वे अल्पसंख्यकों द्वारा चलाई जा रही हैं। जिन विद्यालयों को राज्य द्वारा सहायता दी जाती है उन में सब प्रकार के धर्म, जाति, वर्ण, भाषा आदि के लोगों को प्रवेश पाने का अधिकार होगा।

कई लोगों का अभिमत है कि हम अधिकार के द्वारा संविधान ने देश के भीतर राष्ट्रीय एकता के विकास में बाधा पैदा कर दी है। यह विचार हमारे मत में संकुचित है, राष्ट्रीय विकास या राष्ट्रीयता का विकास मानव जीवन के सांस्कृतिक-पक्ष का रेजिमेशन नहीं चाहता रेजिमेशन द्वारा तो हम संस्कृति को सजीर्ण बना कर राष्ट्रीयता को बेवसी की चीज बना देते हैं। राष्ट्रीयता इन सब विविधताओं और विचित्रताओं के परे एक आध्यात्मिक और राजनीतिक प्रत्यय है जिसका आधार समान हितों की समान चेतना है। संविधान ने यह अधिकार देकर भारत को वसुधैव कुटुम्बकम् और एक प्रकार के गृहयुद्ध से बचाया है लोग आमानी के साथ अपने जन्मे हुए जीवन मार्ग को बदलने के लिये तैयार नहीं होते हैं और यदि बीसी चेप्टर की जाती है तो राष्ट्रीयता के विकास के स्थान पर राष्ट्रीय कटुता ही अधिक बढ़ती है।

(६) सम्पत्ति का अधिकार

मानव जीवन में सम्पत्ति का बहुत अधिक महत्व रहा है। राजनीति विज्ञान के विद्वान ग्ररस्तु ने कहा है कि व्यक्ति के नैतिक और राजनीतिक विकास के लिये एक बुनियादी शत सम्पत्ति है और दूसरी है परिवार। परिवार के सम्यक् संचालन के लिये भी सम्पत्ति की आवश्यकता होती ही है। हमारे संविधान ने व्यक्ति और उसके सघों व समझिया के सम्पत्ति रखने के अधिकार को मान्य किया है तथापि उसके सामने प्रश्न यह था कि वह बीसवीं शताब्दी में तथा एक ऐसे देश के लिये राज्य संचालन के नियमों की सहिता तैयार कर रहा था जो लोकतंत्र के दो आधारों स्वतंत्रता और समानता में से केवल पहल पर ही नहीं दूसरे पर भी समान तौर पर बल देना तथा लोकतांत्रिक-समाजवाद या समाजवादी-लोकतंत्र की स्थापना करने के लिये दृढ़ संकल्प है अतः वह ऐसी व्यवस्था नहीं कर सकता था कि सम्पत्ति का अधिकार व्यक्ति और उसके समुदायों को पूर्ण एवं अमर्यादित रूप में दे दे, अतः उसने सामाजिक हितों को ध्यान में रखकर उमपर मर्यादाएँ लगाई हैं।

व्यक्तिगत सम्पत्ति की सुरक्षा—संविधान ने अनुच्छेद ३१ में व्यक्तिगत सम्पत्ति को अमर्यादित दिया है उसने कहा है कि विधि की सत्ता के सिवाय और किसी प्रकार अवैधानिक रूप में किसी व्यक्ति की सम्पत्ति का अपहरण नहीं किया जा सकता। किसी व्यक्ति की निजी सम्पत्ति केवल सार्वजनिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिये ही उससे जबर्दस्ती ली जा सकती है और उसके लिये भी विधि द्वारा या तो प्रतिघन

(Compensation) की राशि तय की जायगी या प्रतिघन देने का सिद्धान्त एवं उसकी पद्धति का उल्लेख किया जायेगा। इस बारे में बनाया गया कोई कानून न्यायालय में इस आधार पर समीक्षा के लिये प्रस्तुत नहीं किया जा सकता कि उसमें दी गई प्रतिघन की दर अपर्याप्त (Inadequate) है। यदि कोई विधि किमी सम्पत्ति का स्वामित्व राज्य या उसके द्वारा नियंत्रित किसी निगम को नहीं सौंपती है और सम्पत्ति के वास्तविक स्वामी को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं करती तो उस विधि के भीतर प्रतिघन आदि के उल्लेख की आवश्यकता नहीं होगी। यहाँ यह प्रश्न उठता है कि ऐसी विधि बनाने का अवसर कब आ सकता है? ऐसी विधि उस स्थिति में बनाई जा सकती है जब राज्य को यह विश्वास हो जाये कि किसी सम्पत्ति का प्रबन्ध उसके स्वामी या स्वामियों के हितों में नहीं हो पा रहा है तथा उसके कारण सार्वजनिक हितों को भी हानि पहुँचती है तो राज्य उस सम्पत्ति का स्वामित्व अपने हाथ में ले सकता है परन्तु उस स्थिति में वह उसका उपयोग अपने लिये किसी प्रकार का आर्थिक लाभ प्राप्त करने में नहीं कर सकता, आर्थिक लाभ उसके वास्तविक स्वामियों को ही प्राप्त होने चाहियें। उदाहरण के लिये एशिया का सबसे बड़ा शोलापुर का कपड़े का एक कारखाना अचानक १९४९ में बंद कर दिया गया इससे उसमें लगे १३००० लोगों के सामने बेकारी की समस्या तो पैदा हो ही गई देश में कपड़े के उत्पादन में भी कमी आ गई, वैसी स्थिति में उसका संचालन राज्य ने सम्भाल लिया तथा उससे होने वाले लाभ को उसके भागीदारों में बाँट दिया। इसे हम राज्य द्वारा प्राइवेट सम्पत्ति के प्रबन्ध का अधिकार कह सकते हैं। इस प्रकार यहाँ केवल व्यक्ति के अधिकारों का ही नहीं बल्कि राज्य के अधिकारों का उल्लेख भी किया गया है।

ऐसी वे समस्त विधियाँ जो किसी राज्य के विधानमण्डल द्वारा बनाई जायेंगी तब ही लागू की जा सकेंगी जबकि वे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजी जायें और उन पर राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हो जाये। सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह कर, अथवा दण्ड (जुर्माना) लागू कर सके तथा सार्वजनिक हित की दृष्टि से किमी सम्पत्ति को नष्ट करा सके।

इस बारे में यह बात स्मरणीय है कि संविधान बनने के बाद सर्वोच्च न्यायालय ने कुछ कानूनों को इस प्रकार रद्द किया जिससे सरकार के लिये अपनी योजना को चलाना असंभव हुआ, उसका सहज परिणाम यह हुआ कि संविधान में प्रथम (१९५१) और चौथे (१९५५) संशोधनों के द्वारा संपत्ति के अधिकार के मामले में संसद को बहुत अधिक शक्ति दे दी गई तथा सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार बहुत अधिक सीमित कर दिये गये हैं। तत्कालीन विधिमन्त्री ने चौथे संशोधन के समय न्यायालय के विरुद्ध अनेक बातें कही और कहा कि संसद की सत्ता न्यायालय से अधिक बड़ी है उन्होंने कहा "परन्तु न्यायालयों की व्याख्या के कारण यह संशोधन करना अनिवार्य हो गया है। यह सोचना अधिक उपयुक्त होगा कि हमारे संविधान निर्माताओं ने

नागरिकों के अधिकारों की रक्षा के लिये संसद पर विश्वास किया है जैसे कि ब्रिटेन की जनता व्यक्तिगत सम्पत्ति की रक्षा के लिये संसद पर भरोसा करती है।" पाटस्कर, लोकसभा डिबेट्स, खंड २ स० १, पृष्ठ २०१७।

(७) साविधानिक उपचारों का अधिकार

मौलिक अधिकारों का मूल्य अभी तक है जब तक कि वे सामान्यतया सरकार के हस्तक्षेप से मुक्त हो इसके लिए यह व्यवस्था की गई है कि यदि कोई नागरिक कभी यह अनुभव करता है कि राज्य या किसी दूसरे व्यक्ति ने किसी स्थिति में उसके किसी मौलिक अधिकार का अपहरण कर लिया है तो उसे अधिकार दिया गया है कि वह अपना मामला सर्वोच्च-न्यायालय के सामने ले जा सकता है। यदि सर्वोच्च-न्यायालय यह समझता है कि सरकार या किसी व्यक्ति अथवा संस्था के किसी काम से नागरिकों के किसी मौलिक अधिकार का अपहरण हुआ है तो वह उन कामों या आदेशों को रद्द करने की घोषणा करके व्यक्ति को उसके अधिकार वापिस दिला सकता है।

साविधानिक उपचारों का अधिकार संविधान का सबसे महत्वपूर्ण अंग है, इसके बारे में संविधान के जनक भारत के आधुनिक मनु डॉ० अम्बेडकर ने कहा था कि, "यदि सुझाव पूछा जाय कि संविधान में सबसे अधिक महत्वपूर्ण अनुच्छेद कौन सा है जिसके बिना संविधान शून्य रह जायेगा तो मैं इस अनुच्छेद के सिवाय किसी दूसरे अनुच्छेद की ओर इशारा नहीं कर सकता। यह संविधान की आत्मा और उसका हृदय है।" (संविधान सभा डिबेट्स खंड ७, सख्या २३, पृष्ठ ६५३)

परन्तु हमें यह याद रखना चाहिए कि संविधान ने साविधानिक उपचारों के अधिकार पर भी प्रतिबंध लगाया है। उसने अपने अनुच्छेद ३५६ में कहा है कि आपात काल की घोषणा होने पर यह अधिकार निलंबित (Suspended) रहेगा। इस प्रकार यह सिद्ध होता है कि मौलिक अधिकार देश की असाधारण स्थिति में नागरिकों को प्राप्त होने से रोके जा सकते हैं।

सर्वोच्च-न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि वह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा के लिए निम्न लेखों (Writs) का प्रयोग कर सकेगा। ये लेख संविधान के अंग हैं और संसद उन्हें साधारणतया छीन नहीं सकती, उसके लिए उसे संविधान में संशोधन करना होगा। इन लेखों में नागरिकों को मौलिक अधिकारों की दिशा में बहुत रक्षा और आश्रय मिल जाता है। नागरिक सीधे न्यायालय के सामने जाकर बिना कोई मुकदमा चलाय न्यायालय से लेख जारी करके रक्षा की प्रार्थना कर सकता है। न्यायालय को अधिकार है कि वह सन्तुष्ट हो जाने पर लेख जारी करे और आवश्यकता होने पर उसे रद्द भी कर दे। इस प्रकार सर्वोच्च-न्यायालय मौलिक अधिकारों का प्रहरी बन गया है।

लेख—लेख कई प्रकार के होते हैं—बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख (Writ of

Habeas Corpus), परमादेश (Mandamus), प्रतिषेध का लेख (Writ of prohibition), उत्प्रेषण लेख (Certiorari), पदमुक्ति का लेख (Quo-warranto) ।

बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख—लेख का अर्थ है न्यायालय का आदेश । बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अर्थ यह है कि न्यायालय किसी बन्दी की प्रार्थना पर बन्दी बनाने वाले को यह आदेश दे सकता है कि बन्दी को मशरीर न्यायालय के सामने पेश किया जाय तथा उसको बन्दी बनाने का कारण बताया जाय । यदि न्यायालय समझता है कि अमुक व्यक्ति को बन्दी बनाने के पर्याप्त कारण नहीं हैं तो वह उसे मुक्त कर सकता है । कारागृह में से भी बन्दी न्यायालय के सामने जाने की मांग कर सकता है और यदि न्यायालय उसे स्वीकार कर ले तो बन्दी को न्यायालय के सामने पेश करना ही होता है ।

परमादेश—यह वह आदेश है जो उच्च न्यायालयों द्वारा निम्न न्यायालयों, व्यक्तियों या संस्थाओं के नाम जारी किया जाता है कि वे अपने अमुक कर्तव्य का पालन करें, जैसे किसी नगरपालिका के चुनाव समय पर नहीं होते तो उसे चुनाव कराने के लिये न्यायालय आदेश दे सकता है । इन आदेशों का मानना अनिवार्य होता है ।

प्रतिषेध का लेख—यह परमादेश का बिल्कुल उल्टा काम करता है । यह लेख न्याय के नियमों का उल्लंघन करने पर निम्न न्यायालयों के नाम उच्च न्यायालयों द्वारा जारी किये जाते हैं, जिनमें उन्हें आदेश दिया जाता है कि वे ऐसे मुकदमों में सुनें जो उनके क्षेत्राधिकार के बाहर हों । यह लेख न्यायालयों के मलावा कभी-कभी सार्वजनिक संस्थाओं के नाम भी जारी किए जाते हैं जैसे सब जिला परिषद, नगरपालिका आदि सार्वजनिक संस्थाएँ अद्वैत न्यायिक निर्णय करते हैं तो उनकी कार्यवाही में दोष पाये जाने पर न्यायालय उनकी कार्यवाही को रोक सकते हैं ।

उत्प्रेषण लेख—उत्प्रेषण लेख का अर्थ है मुकदमों को नीचे न्यायालयों से ऊँचे न्यायालयों में भेजना । जब प्रतिषेध लेख जारी किए जाते हैं तभी उत्प्रेषण लेख के द्वारा यह आदेश भी दिया जाता है कि निम्न न्यायालय किस उच्च न्यायालय में मुकदमों को भेजे ।

पदमुक्ति का लेख—जब कोई व्यक्ति किसी पद को अवैधानिक रूप से हूटप लेता है तो उस स्थिति में उसके विरुद्ध यह लेख जारी किया जाता है जिसमें उसे आदेश दिया जाता है कि वह पद को खाली कर दे ।

इन समस्त लेखों का उद्देश्य यह है कि अन्याय से रक्षा करने के लिये क्षीघ्र व्यवस्था की जा सके तथा मामले को न्यायालय के सामने लाया जा सके । मौलिक अधिकारों की रक्षा सर्वोच्च न्यायालय की लेख जारी करने और उनको क्रियान्वित कराने की शक्ति पर ही निर्भर है ।

अधिकारों का निलंबन

जैसा कि कहा जा चुका है कि मौलिक अधिकार आपातकाल में राष्ट्रपति की घोषणा के द्वारा निलंबित किये जा सकते हैं। वास्तव में समाज के भीतर व्यक्ति का कोई भी अधिकार चाहे वह कितना भी महत्वपूर्ण क्यों न हो निरपेक्ष अथवा पूर्ण नहीं हो सकता। जहाँ एक ओर यह आवश्यक है कि अधिकारों को दुरुपयोग से बचाया जाये वहीं समाज और राष्ट्र के सामूहिक हितों की रक्षा करने के लिये अधिकारों पर सीमाएँ लगानी पड़ती है। सीमाओं का अर्थ अधिकार का निषेध नहीं होता, वास्तव में ये सीमाएँ ही अधिकारों को वास्तविक बनाती हैं क्योंकि यदि सीमाएँ न खींची जायें तो अधिकारों की प्राप्ति चन्द लोगों को ही हो सकती है, सब लोगों को अधिकार देने के लिये यह आवश्यक है कि उन पर सीमाएँ लगायी जायें तथा उनके अतिक्रमण को रोका जाय। कुल मिलाकर हमारे संविधान ने न तो बहुत अधिक भावुकता के साथ आदर्शात्मक व्यवस्था की है और न उसने वास्तविकता को भुलाकर एक अनियन्त्रित दासन की स्थापना ही की है। मौलिक अधिकारों की व्यवस्था जिस प्रकार की गई है वह बहुत ही व्यवहारिक है।



अध्याय १२

राज्य के नीति-निर्देशक तत्व

राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों का उद्देश्य जनता के कल्याण को बढ़ावा देने वाली सामाजिक व्यवस्था का निर्माण करना है।

—डा० राजेन्द्रप्रसाद

आधुनिक राज्य लोककल्याणकारी राज्य है। वह केवल राजनीतिक या पुलिस राज्य ही नहीं है अपितु वर्तमान युग में समाज के मानसिक, नैतिक, बौद्धिक, शारीरिक और सर्वतोमुखी कल्याण के लिये एक उपयुक्त साधन माना जाने लगा है। लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था के लागू होने के परिणामस्वरूप आम जनता राज्य को सदैव की दृष्टि से देखने के बजाय उसे अपने कल्याण के साधन या अभिकरण (Agency) के रूप में देखने लगी है। सरकार में आज निरंकुश और अनुत्तरदायी शासन नहीं बैठे बरन् वहाँ जनता के प्रतिनिधि होते हैं जो अपने हर काम के लिये जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं और जिन्हें जनता हर पाँच साल बाद नये सिरे से चुनती है, मत यह बहुत स्वाभाविक है कि जनता अपने सामूहिक हितों से सम्बन्धित सारे प्रश्नों को राज्य के हवाले कर दे और उससे यह अपेक्षा करे कि वह उसकी सेवा का एक सक्रिय और सावधान उपकरण सिद्ध होगा।

जनतन्त्र के साथ लोक-कल्याण की धारणा अभिन्न रूप से जुड़ी हुई है। वैज्ञानिक प्रगति के युग में राज्य केवल मात्रासाक्षी बनकर तटस्थ नहीं बैठा रह सकता, उसे सचेष्ट होकर देश के भीतर स्वतन्त्रता और समानता के सिद्धान्तों का पालन कराना होगा तथा यह देखना होगा कि देश के भीतर प्रत्येक व्यक्ति को उसके परिश्रम का पूरा प्रतिफल प्राप्त होता है तथा किसी के साथ किसी प्रकार का अन्याय नहीं होता। वह समाज की ओर से अनाथ और अघातित प्रजा के जीवन के लिये भी उत्तरदायी माना जाने लगा है। ब्रिटिश आदर्शवादी विचारक टी. एच. ग्रीन के चिन्तन से आज का राजनीतिक चिन्तन बहुत आगे बढ़ गया है और यह निर्विवाद रूप से स्वीकार किया जाने लगा है कि राज्य का काम केवल व्यक्ति के विकास के मार्ग की बाधाओं का निवारण करना ही नहीं है बरन् सक्रिय रूप से उसके कल्याण और सम्यक् विकास के लिये प्रबन्ध करना भी है। भारत ने भी राज्य के कार्यों की इस कल्पना को ही स्वीकार किया है। हमारे राज्य को लोक-कल्याणकारी राज्य (Welfare-State) कहा गया है।

राज्य का मार्गदर्शन—मौलिक अधिकारों का अध्याय संविधान में जोड़ कर संविधान निर्माताओं ने अपने ऊपर यह उत्तरदायित्व अनुभव किया कि वे संविधान में देश के राजकर्ताओं विधि-निर्माताओं और प्रशासकीय तंत्र के सदस्यों पर कुछ कर्तव्य आरोपित करें जिन्हें पूरा करके मौलिक अधिकारों को अधिक व्यवहारिक बनाया जा सके। नागरिक के जो अधिकार हैं राज्य के वे ही कर्तव्य हैं। अतः राज्य का मार्गदर्शन करने के लिये उन्होंने स्पेन और आयरलैंड की परम्परा के अनुरूप भारतीय-संविधान में राज्य नीति के निर्देशक तत्व नाम से एक अध्याय जोड़ दिया। यो भारत अपने सांविधानिक इतिहास में इस प्रकार की व्यवस्था से सर्वथा अनभिज्ञ नहीं था। ब्रिटिश शासन काल में जब कोई भी नया विधान बना कर भारत भेजा जाता था तो गवर्नर जनरल और प्रांतीय गवर्नरों के लिये उसमें एक आदेश पत्र (Instrument of Instructions) संलग्न किया जाता था जिसमें उनके नाम कुछ आदेश दिये जाते थे तथा उन्हें बताया जाता था कि विधान को लागू करते समय वे किस नीति का अनुसरण करेंगे। १९३५ के भारत शासन अधिनियम में विशेष रूप से यह जोड़ा गया था। उसमें राज्य द्वारा अनुसरण की जाने वाली नीतियों का उल्लेख होता था।

राज्य का अर्थ यहाँ केवल संघीय शासन नहीं है बल्कि उसमें राज्यों का शासन भी सम्मिलित है, यहाँ तक कि ग्राम पंचायतें भी उसमें आती हैं, परन्तु उसके भीतर न्यायालय को शामिल नहीं किया गया है और यह स्पष्ट रूप से कह दिया गया है कि इस अध्याय में वर्णन की गई नीतियों के पालन के लिये संसद या कार्यपालिका सर्वोच्च अथवा अन्य किसी न्यायालय के सामने उत्तरदायी नहीं होगी। कोई नागरिक न्यायालय के सामने जाकर यह सिद्धायत नहीं कर सकता कि राज्य ने नीति-निर्देशक तत्वों का पालन नहीं किया।

मौलिक अधिकार और नीति-निर्देशक तत्व—नीति-निर्देशक तत्वों को सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखना संविधान के लोकतंत्रीय चरित्र की दृष्टि से बहुत स्वाभाविक है। किसी लोकतंत्र में यह संभव नहीं है कि एक समय पर बैठकर संविधान बनाने वाले लोग शासन व्यवस्था का एक चित्र बनाने से आगे जाकर भविष्य के लिये राज्य की नीतियाँ और सारा कार्यक्रम भी निर्धारित कर दें तथा आने वाली पीढ़ियों के हाथों को बाध दें। लोकतंत्र इस बुनियादी विश्वास पर आधारित है कि आने वाली पीढ़ियाँ भी वर्तमान पीढ़ी के समान ही बुद्धिमान होंगी तथा उनके मन में भी लोकतंत्र के प्रति प्रेम होगा, हम उन पर अविश्वास करके नहीं चल सकते। यदि संविधान ने नीतियों के निर्देशक तत्वों को भी मौलिक अधिकारों की ही भाँति न्यायालय के संरक्षण में दे दिया होता तो इसका अर्थ यह होता कि संविधान निर्माता भारत के मावी प्रतिनिधियों को जो संसद राज्य विधान मण्डल तथा मन्त्रिपरिषद् के सदस्य बनते हमेशा के लिये एक निश्चित नीति से बाध देते तथा उनकी सारी सत्ता का अपहरण स्वयं कर लेते। इसे कोई भी लोकतंत्रीय देश सहन नहीं कर सकता। उन्होंने यह ठीक किया कि संविधान के भीतर राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों

का समावेश कर दिया जिसमें उन्होंने आने वाली पीढ़ियों के मार्गदर्शन के कुछ मौलिक सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया है यदि आने वाली पीढ़ियाँ समझेंगी और उन्हें ठीक लगेगा तो वे अपने पूर्वजों की इच्छा का अनुसरण करेंगी और उनके दिखाये मार्ग पर चलेगी अन्यथा वे स्वतंत्र मार्ग अपना लेंगी, इसमें वे सर्वथा स्वतंत्र और सही होंगी।

इस अध्याय को न्यायालय के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखने का कारण एक और भी है। राज्य के पास अलादीन के जैसा कोई चिराग नहीं होता है, यह बहुत आसान होता है कि राज्य अपने नागरिकों के लिये अमुक प्रमुक काम करने का बोझा उठा ले परन्तु उस सारे काम को तुरन्त करना असंभव होता है। देश के सामने नाना समस्याएँ होती हैं, विशेषकर भारत जैसे पिछड़े देश में, जहाँ हजारों साल की गुलामी और शोषण के बाद देश स्वतन्त्र हुआ, यह बहुत कठिन होता है कि देश को तुरन्त अपने पाद पर खड़ा कर दिया जाय। संविधान ने राज्य से आशा की है कि वह अमुक नीति का अनुसरण करेगा परन्तु वह उसे वैसा करने के लिये न तो वैधानिक ढंग से बाध्य कर सकता है न वैसा करना तनिक भी व्यवहारिक होगा। इस अध्याय का संविधान में इतना ही महत्व है जितना कि किसी समाज के जीवन में अपना लक्ष्य निर्धारित करने का होता है। यह अध्याय राज्य के लक्ष्यों की व्याख्या करता है।

संविधान सभा की चर्चाओं में श्री के. सदानन्द ने यह शका प्रकट की थी कि यदि कोई राष्ट्रपति यह महसूस करता है कि संसद ने किसी ऐसे विधेयक को स्वीकार कर लिया है जो राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों के विरुद्ध है और वह इस कारण उस विधेयक को अस्वीकार कर दे तथा मन्त्रिमण्डल को हटा दे तो क्या यह अनुचित माना जायगा जबकि राष्ट्रपति संविधान का रक्षक माना गया है? वास्तव में इस प्रकार की कल्पना व्यर्थ के भय पर आधारित है जब हम इस प्रकार सोचते हैं तो शायद हमारे मस्तिष्क में उस पुराने जमाने की याद बनी हुई है जबकि गवर्नर जनरल और गवर्नर को ब्रिटिश सरकार की ओर से कुछ निर्देशन प्राप्त होते थे और वे उनके अनुसार चलने के लिये मन्त्रिमण्डल के कामों को रद्द कर सकते थे, आज हमारे सामने वह परिस्थिति नहीं है, आज हमारे विधानमण्डल सत्र व राज्यों में अपने-अपने क्षेत्र में प्रभुता-सम्पन्न हैं तथा जनता के प्रतिनिधि होने के नाते राज्य की नीतियों के निर्माण में सर्वथा स्वतन्त्र हैं। संविधान ने कहा है कि भारत की जनता प्रभुता सम्पन्न है, जनता अपनी प्रभुता का प्रयोग और प्रदर्शन अपने उन प्रतिनिधियों के द्वारा करती है जो संसद और राज्यों के विधानमण्डलों में बैठते हैं। अतः यह स्वाभाविक ही है कि संसद और राज्यों के विधानमण्डल राष्ट्रपति तथा राज्यपाल के आधीन होकर काम न करें। यह और भी स्वाभाविक है क्योंकि राष्ट्रपति का निर्वाचन स्वयं ये प्रतिनिधि ही करते हैं तथा राज्यपाल तो एक प्रकार से सचीव-मन्त्रिपरिषद् की ओर से मनोनीत व्यक्ति होता है। इस प्रकार नियुक्त होने वाले अधिकारी अपने निर्वाचकों और नियुक्त करने वालों के ऊपर ही सत्ता चलायेंगे यह तो कल्पना के बिल्कुल बाहर की बात है।

डा० ग्रम्बेडकर ने सविधान सभा में कहा था कि इस अध्याय का लक्ष्य भारत में आर्थिक-लोकतन्त्र की स्थापना करना है। अनुच्छेद ३७ में जहाँ यह कहा गया है कि राज्य-नीति के निर्देशक तत्व न्यायालयों के क्षेत्राधिकार में नहीं रखे गये हैं वहाँ यह भी कहा गया है कि ये मिद्धान्त देश के शासन में मौलिक होंगे तथा राज्य का यह कर्तव्य होगा कि वह इन्हें विधियों के निर्माण में लागू करे। इससे सिद्ध होता है कि इन तरवों का सविधान में बहुत महत्व है।

नीति के सिद्धान्त—सविधान ने अनुच्छेद ३६ में कुछ मिद्धान्तों का उल्लेख किया है तथा उन्हें नीति के मिद्धान्त कहा है। वे इस प्रकार हैं,—

१ सब नागरिक चाहे वे स्त्री हों या पुरुष समान रूप से पर्याप्त मात्रा में आजीविका प्राप्त करने का अधिकार रखते हैं।

२ समाज के भौतिक साधनों का स्वामित्व और उनका नियन्त्रण इस प्रकार वितरित किया जाय कि समाज का अधिकतम सामूहिक हित सम्पन्न हो सके।

३ आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार से सञ्चालित न की जाय कि उसका परिणाम यह हो कि संपत्ति तथा उत्पादन के साधनों का ऐसा केंद्रीयकरण हो जाय जिससे सार्वजनिक हित में बाधा पहुँचे।

४ पुरुषों और स्त्रियों के लिये समान काम के लिये समान वेतन हो।

५ श्रमिकों, पुरुषों व स्त्रियों के स्वास्थ्य तथा उनकी शक्ति एवम् बालकों की कोमल आयु का दुरुपयोग न हो तथा नागरिकों को आर्थिक आवश्यकतावश ऐसे काम करने के लिये विवश न होना पड़े जो उनकी आयु और शक्ति के अनुकूल न हों।

६ बाल-श्रम तथा और जवानी को शोषण एवम् नैतिक तथा भौतिक विनाश से बचाया जाय।

पञ्चायतों की स्थापना—अनुच्छेद ४० ने राज्य से यह अपेक्षा की है कि वह ग्राम पञ्चायतों की स्थापना करे तथा उन्हें ऐसी सत्ता प्रदान करे कि वे स्वायत्त शासन की इकाइयों (Units of Self-Government) की तरह काम कर सकें।

इस बारे में यह बात स्मरणीय है कि हमारे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी अपने जीवनकाल में बराबर इस बात पर जोर देते रहे कि भारत में प्राचीन पञ्चायत-प्रथा को फिर से जीवित किया जाय। वे केवल इतने से ही सन्तुष्ट न थे कि अंग्रेज भारत से चले जायें और दिल्ली में स्वराज्य की सौगात आजायें, वे इससे आगे यह चाहते थे कि भारत का प्रत्येक किसान मजदूर भारत की आजादी का आनन्द ले सके, वह अपनी समस्याओं को सुलझाने में प्रत्यक्ष भाग लें, उसे यह आदत न पड़े कि वह हर एक बात के लिये सरकार का मुँह ताकता रहे। गांधीजी का मानना था कि सच्चे लोकतन्त्र के विकास के लिये भारत जैसे विशाल देश में यह आवश्यक है कि यहाँ गाव-गाव में पञ्चायतों को अधिकाधिक शक्तियाँ प्राप्त हों एवम् वे स्वराज्य तथा

लोकतन्त्र की प्रारम्भिक इकाइयां बनें जहां गांव-गांव के लोगों को अपना शासन चलाने का प्रशिक्षण मिले और इस प्रकार वे एक ओर तो अपनी स्थानीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये पुरुषार्थ कर सकेंगे दूसरी ओर देश के शासन के लिये एक योग्य नेतृत्व की पक्ति तैयार हो सकेगी।

कांग्रेस ने पंचायतो को सत्ता देने के प्रश्न पर विचार करने के लिये बलवत्-राय मेहता समिति की नियुक्ति की थी जिसकी सिफारिशों के आधार पर अनेक राज्यों में पंचायतो को अधिक शक्तियाँ दे दी गई हैं तथा उन पर विकास कार्यों की जिम्मेदारी डाल दी गई है। यह योजना सबसे पहले राजस्थान में प्रारम्भ की गई, इसे लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण कहा गया है। इसका उद्घाटन राजस्थान के 'नागीर' नामक नगर में भारत के प्रधान मंत्री श्री जवाहर लाल नेहरू ने २ अक्टूबर १९५६ में किया। पंचायतो को सत्ता देने का यह प्रयोग भारत का एक मौलिक विचार है और यदि यह आशा के अनुसार सफल रहा तो संसार के सामने लोकतन्त्र को अधिक व्यवहारिक बनाने तथा बिना निरंकुशता के ही समाजवादी समाज-रचना का एक नया पथ प्रशस्त होगा।

शिक्षा, काम और सहायता —राज्य के नीति-निर्देशक तत्व राज्य पर यह कर्तव्य आरोपित करते हैं कि वह अपनी आर्थिक शक्ति और विकास की सीमा के अनुसार यह चेष्टा करेगा कि देश के नागरिकों को शिक्षा व काम पाने का अधिकार प्राप्त हो सकेगा। वह यह भी कहता है कि राज्य यह चेष्टा करेगा कि संविधान लागू होने के दस वर्षों के भीतर अर्थात् १९६० तक देश के चौदह वर्ष की आयु तक के बालकों को नि शुल्क व अनिवार्य शिक्षा उसकी ओर से दी जा सके। राज्य यह चेष्टा भी करेगा कि देश के ऐसे लोगों को जो बेरोजगार हो, बूढ़े, बीमार या अपंग हो अथवा बिना अपनी किसी भूल के कष्ट में हो सार्वजनिक सहायता प्रदान करे।

लोकतन्त्र और समाजवाद दोनों की यह बुनियादी धारणा है कि देश के सब नागरिक शिक्षित हो तथा उन्हें काम मिले। जो लोग कमाने के योग्य नहीं हैं डाकिन के नियम के आधार पर मानव-समाज उन्हें मर जाने के लिये अकेला नहीं छोड़ सकता क्योंकि उसके भीतर मानवीय सहानुभूति, करुणा और दया का भाव मौजूद है, इसी आधार पर हमारा संविधान समाज के दीन-दुखी तत्वों की रक्षा का भार समाज के सामूहिक-संगठन अर्थात् राज्य के ऊपर डालता है।

कार्य को न्यायसंगत तथा मानवीय दशायें —डॉ० अच्युत मे कहा गया है कि राज्य इस बात का प्रबन्ध करेगा कि देश के भीतर सब काम करने वाले लोगों के लिये काम की न्यायसंगत और मानवीय दशायें निर्माण हो सकें। भारत में इस अनुच्छेद का बहुत महत्व है। पूँजीवाद का सबसे बड़ा दोष यह है कि उसमें पूँजी-पति अपने मुनाफे के लिये तो बराबर बित्तन करता है परन्तु वह श्रमिकों की काम करने की दशाओं और उनके जीवन-स्तर के बारे में तब तक सोचने के लिये तैयार नहीं होता जब तक कि वह उसके लिये विवश ही न हो जाये। इस अनुच्छेद ने एक

प्रकार से राज्य को यह आदेश दिया है कि वह ऐसी स्थिति में कान म तेल डालकर बैठा न रहे वरन् वह देश के श्रमिकों के लिये काम को न्यायसंगत और मानवीय दशाओं का निर्माण करे। न्यायसंगत से यह अभिप्राय भी है कि राज्य यह देखे कि देश के श्रमिक राष्ट्रीय उत्पादन में एक समुचित और न्यायसंगत अंश प्राप्त करते हैं या नहीं। यदि वे अपना उचित अंश प्राप्त करने से वंचित किये जाते हैं तो राज्य उनके बारे में आवश्यक विधि बनाकर इस बात की व्यवस्था करे कि उन्हें उसकी प्राप्ति हो सके। काम की दशाओं में उनकी शिक्षा तथा स्वास्थ्य रक्षा व मनोरंजन का प्रश्न भी सम्मिलित है।

यही अनुच्छेद आगे यह भी कहता है कि राज्य इस बात का प्रबन्ध करेगा कि देश के नारी वर्ग को प्रसव के समय सुविधायें और सहायता उपलब्ध हो सके, इसे मैटर्निटी रिलीफ या जच्चा-सहायता कहा जाता है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि भारत में सत्तार के किसी भी देश की अपेक्षा नारीत्व का सम्मान और आदर अधिक हुआ तथापि यह भी सत्य है कि यहाँ नारी को जीवन की सुविधाओं से बहुत अधिक वंचित रहना पड़ा है। राष्ट्र का यह धर्म है कि नारी जब अपनी पवित्र कोख से राष्ट्र के नागरिकों को जन्म देती है तब उसे हर प्रकार की सुविधा प्रदान की जाये तथा उसे चिकित्सा सम्बन्धी तथा दूसरी सहायता दी जाय।

जीवन-क्षेत्र आदि की सुविधा—अगले अनुच्छेद में सविधान यद्यपि समाजवाद का नाम लेने में तो हिचकता है परन्तु उसने जो लक्ष्य रखे हैं वे किसी भी प्रकार से समाजवादी लक्ष्यों से कम नहीं हैं। वह कहता है कि राज्य का यह काम है कि वह केवल एक मीन और अधिर दर्शक बनकर देश के आर्थिक जीवन को देखता न रहे वरन् वह उस अखाड़े में सक्रिय होकर उतरे और देश के प्रत्येक निवासी को चाहे वह खेती का मजदूर हो या उद्योग का मजदूर और किसी प्रकार का श्रमिक, अपने कानूनों द्वारा यह आश्वासन दे कि उसे कम से कम एक निश्चित जीवन-क्षेत्र अवश्य मिलेगा, काम की दशाएँ इस प्रकार की होगी कि उसे एक श्रेष्ठ प्रकार का जीवन-स्तर प्राप्त हो सके, वह अवकाश तथा सामाजिक और सांस्कृतिक अवसरों का पूरा-पूरा आनन्द व उपयोग कर सके। विशेषकर राज्य का यह कर्तव्य होगा कि वह यह चेष्टा करे कि भारत के गाँवों में व्यक्तिगत और सहकारी आधारी पर श्रुति उद्योगों को प्रोत्साहन मिले।

यह व्यवस्था यह प्रकट करती है कि भारत के सविधान निर्माता भारत को एक पूँजीवादी देश के रूप में विकसित करने का स्वप्न नहीं देखते थे वरन् उनके मन में देश के भीतर एक जोड़ कल्याणकारी राज्य बनाने का उत्साह था। यह कल्पना पुलिस-राज्य की सखी कल्पना से बहुत भिन्न है जिसमें राज्य सबल और निर्बल के बीच होने वाली अस्तित्व की होड़ को तटस्थ होकर देखता रहता है इसमें राज्य लोकहित के सम्पादन का एक साधन या यन्त्र बन जाता है तथा वह किसानों मजदूरों के हितों का संरक्षण करता है। यह बहुत न्यायसंगत है, किसान मजदूर

सच्ची और असली सम्पत्ति के स्रष्टा और उत्पादक हैं, देश का सारा वंशव उनके पुरुषार्थ पर निर्भर है, अतः उनके जीवन और उनकी कार्यक्षमता की रक्षा का प्रश्न एक राष्ट्रीय प्रश्न है, साथ ही इसका मानवीय पक्ष भी है कि सबको उनके पुरुषार्थ का फल मिलना ही चाहिये, उसमें छीना-झपटी या जोर-जबर्दस्ती हो तो राज्य को हस्तक्षेप करके न्याय करना चाहिये।

न्याय-व्यवस्था—राज्य यह चेष्टा करेगा कि सारे देश के लिये एक समान व्यवहार-संहिता (Civil Code) तैयार व लागू की जाये जिससे कि देश भर में व्यवहार सम्बन्धी वादों का न्याय एक ही आधार पर हो सके। संविधान लागू होने के समय देश में व्यवहार-न्याय की अनेक पद्धतियाँ प्रचलित थीं, देश के न्याय प्रशासन में एकरूपता लाने के लिये तथा समस्त जातियों, धर्मों, व प्रदेशों के लोगों को समान न्याय प्राप्त कराने की दृष्टि से इस उपबन्ध का बहुत अधिक महत्व है।

समाज के निर्बल वर्गों के लिये—संविधान राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों में यह व्यवस्था करता है कि राज्य समाज के निर्बल वर्गों के शिक्षा सम्बन्धी और आर्थिक हितों का विकास विशेष सावधानी से करेगा। इन निर्बल वर्गों का उल्लेख संविधान की अनुसूचियों में अनुसूचित जातियों और वर्गों के रूप में किया गया है। राज्य पर यह कर्तव्य सौंपा गया है कि वह इन जातियों को सामाजिक अन्याय और हर प्रकार के शोषण से बचावेगा।

संविधान का यह उपबन्ध बहुत महत्वपूर्ण है। सम्यक् समाज की यह पहचान है कि वह सबसे पहले अपने सबसे अधिक निर्बल और पिछड़े हुए वर्गों के विकास की चिंता करता है। महात्मा गांधी ने समाज के सामने यह लक्ष्य और विचार रखा कि सेवा का काम उन लोगों से आरम्भ करना चाहिये जो समाज में सबसे हीन दशा में हैं, इसे वे अस्योदय का कार्यक्रम मानते थे। रस्किन के अनटु दिस लास्ट का यही अर्थ है कि जो सबसे अन्त में है समाज की ओरसे सबसे पहले उसकी चिंता की जाये। समानता की स्थापना के लिये यह आवश्यक है कि राज्य प्रयास करके समाज के सब वर्गों को मशवत और समर्थ बना देने की चेष्टा करे, समाजवाद की भी यही पहचान है कि उसमें सम्पन्न और निर्धन वर्गों के बीच का भेद मिटता है तथा जो नीचे हैं उन्हें ऊपर उठाया जाता है, यह नहीं कि धनी अधिक धनी होते जायें और निर्धन और भी अधिक दीन होते चले जायें।

सार्वजनिक स्वास्थ्य का ध्यान—किसी देश का सच्चा धन जहाँ उसके नागरिकों का चरित्र और उनकी बुद्धिमानी है वही देश का वास्तविक धन उनकी परिधम करने की शक्ति पर बहुत अधिक मात्रा में निर्भर रहता है। यह शक्ति स्वस्थ रहने और पौष्टिक भोजन पर निर्भर होती है। संविधान राज्य को इस बात के लिये जिम्मेदार ठहराता है कि वह अपनी समस्त प्रजा के आहार में पौष्टिक तत्वों का स्तर तथा जीवन-स्तर व सार्वजनिक स्वास्थ्य को उन्नत बनाने का काम अपने प्रारम्भिक कार्यों में समझेगा और उन्हें सबसे अधिक महत्व देगा।

सविधान इससे भी आगे जाकर राज्य को आदेश देता है कि वह विशेष तौर पर राज्य के भीतर ऐसी नशीली वस्तुओं और दवाओं पर प्रतिबन्ध लगायगा जो स्वास्थ्य के लिए हानिकारक हैं। यहां यह बात स्मरणीय है कि कोई देश यदि प्रगति करना चाहता है तो उसके नागरिकों को कभी भी अपना होश नहीं खोना चाहिये, नशीली चीजों का प्रयोग मनष्य को होश में बचिन कर देता है। यदि हम अपने देश को सचमुच प्यार करने हैं और उसे सदा-नदा तक आजाद बनाने रखना तथा समार में उसे समृद्ध व सम्मानित दण्डना चाहते हैं तो हमारा यह धर्म है कि हम नशीली चीजों के प्रयोग को न्यूनतम बन्द करेंगे। देश का कैसा दुर्भाग्य है कि आज हमारे विद्यार्थी बचपन में ही मिंगरेट धीरे धीरे का विष पीने लगते हैं तथा अपनी बुद्धि व हृदय को दूषित कर लेते हैं। इसका दुष्परिणाम यह हुआ है कि उनकी स्मृति कमजोर होती जा रही है और परीक्षा फल दिनों-दिन खराब होते जा रहे हैं। राज्य को इस बारे में सरत और मजदूत कदम उठाने चाह्यें। जितना-परिश्रम हम नशीली चीजों के उत्पादन पर तथा जितना धन उनकी खरीदन पर व्यय करते हैं यदि उस सबका उपयोग दूध धी और फल के लिए हा तो हमारा देश समस्त जगत् की सबसे बली राष्ट्र बन सकता है जब तक हम तम्बाकू, शराब, अफीम आदि को नहीं छोड़ेंगे हम आगे नहीं बढ़ सकते और हमारी आर्थिक स्थिति भी नहीं सुधर सकती।

खेती और पशुपालन का विकास—भारत एक खेतिहार राज्य है अतः यह बहुत उचित ही है कि सविधान राज्य को यह आदेश देता है कि वह देश के भीतर खेती और पशुपालन को आधुनिक वैज्ञानिक ढंग से पुनर्गठित करे तथा विशेषकर उपयोगी पशुओं की नस्ल सुधारने व गाय तथा दूसरे दुग्धदायक पशुओं के वध पर प्रतिबन्ध लगाय। भारत एक मानासारी देश नहीं है यहां की सभ्यता निरामिषाहारी है अतः पशु के भोजन में दूध का बहुत महत्व है इसीलिए गायों के वध का निषेध करने की बात उठाई गई है। साथ ही यहां पशु मानव के आर्थिक प्रयास में निकट के साथी रहे हैं अतः उनकी नस्ल का सुधार होने में निश्चय ही हमारी कार्यक्षमता और उत्पादन में वृद्धि होगी। परन्तु यन्त्रों का देश में जिस तेजी के साथ विकास हो रहा है उसे देखकर ऐसा लगता है कि ग्राम वाले भी साधन के भीतर हमारे पशु का प्रायः एक ही उपयोग रहे जायगा कि या तो हम उस शीक के विष पालें या फिर खाने के लिए, हमें इस बात पर गंभीर ध्यान दिव्य करना होगा कि क्या भारत के लिये यन्त्रों का इतना विकास अनुकूल पड़ेगा ?

प्राचीन स्मारकों की रक्षा—हमारा देश एक बहुत प्राचीन देश है यहां हमारे भूतकालीन इतिहास के अनेक चिन्ह किले मन्दिरों और भवनों के रूप में देश भर में बिखरे पड़े हैं राज्य को यह काम भौंपा गया है कि वह उन सबको रक्षा करे, साथ ही तमाम कलात्मक वस्तुओं व राष्ट्रीय महत्व की चीजों की रक्षा करे। उदाहरण के लिये ताजमहल की बनाने वाला प्रेमी मुगल सम्राट शाहजहाँ आज जीवित नहीं है कि वह अपनी प्रेमिका की स्मृति के उस चिन्ह को सुरक्षित रख सके,

परन्तु वह राजमहल आज भारत की राष्ट्रीय सम्पत्ति है तथा राज्य का काम है कि उसकी रक्षा का समुचित प्रबन्ध करे, वह आज यह काम कर रहा है।

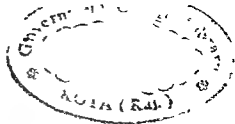
न्यायपालिका का कार्यपालिका से पृथक्करण—लोकतन्त्र के भीतर यह आवश्यक है कि कार्यपालिका या विधायिका को न्याय करने की सत्ता न दी जाय, हमारे देश में अंग्रेजों के निरंकुश शासन के जमाने से यह परम्परा चली आ रही थी कि सरकार के कार्यपालिका विभाग में काम करने वाले सरकारी कर्मचारी ही न्याय का काम करते थे। संविधान ने चाहा है कि इस व्यवस्था को बदल कर उनसे न्याय का काम छीन लिया जाय तथा न्यायपालिका को सर्वथा पृथक् कर दिया जाय।

अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा के लिये चेष्टा—भारत सदा से एक शांतिप्रिय देश रहा है इस परम्परा के अनुरूप ही संविधान में लिखा गया है कि राज्य यह चेष्टा करेगा कि—

- (१) वह अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति व सुरक्षा को प्रोत्साहन दे,
- (२) राष्ट्रों के बीच सम्मानपूर्ण तथा न्यायपूर्ण सम्बन्ध बनाये रखे,
- (३) समीक्षित राष्ट्रों के बीच होने वाली संधियों तथा अन्तर्राष्ट्रीय-विधि के प्रति सम्मान की भावना पैदा करे,
- (४) अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों को पंचों के द्वारा हल करने की भावना को प्रोत्साहन दे।

इस प्रकार हमारा संविधान केवल राष्ट्रीय मामलों में ही नहीं हमारे अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में भी हमारी नीति का मार्गदर्शन करता है, वह चाहता है कि संसार में युद्ध का ताड़व न हो तथा संसार के लोग शान्ति और प्रेम के साथ अपने जीवन को ऊँचा उठाते चले जायें। हमारी वर्तमान नीति इस नीति के सर्वथा अनुकूल है, हम बराबर यह चेष्टा कर रहे हैं कि हम तटस्थ रहकर संसार में शांति की ज्योति को उन्नत बनाये रखें।

नीति-निर्देशक तत्वों का अध्याय एक प्रकार से भारतीय संविधान के अन्त-करण का प्रहरी है, यह संविधान की आत्मा का दर्शन कराता है तथा यह बताता है कि संविधान-निर्माताओं के मन में राज्य के संचालन के क्या सिद्धान्त थे। यह हमारे पास उन पूज्य पूर्व-पुरषों की एक पुण्य धरोहर है जिन्होंने देश की आजादी के लिए तो अगणित बलिदान किये ही उसको स्थिर बनाने के मंत्र भी हमें प्रदान किये, उनमें से अनेक आज भी जीवित हैं और अनेक जा चुके हैं, जो जीवित हैं वे निष्ठा के साथ इन नीतियों को क्रियान्वित करने की चेष्टा कर रहे हैं, जो जा चुके हैं वे नीले आकाश के पीछे से उत्सुकतापूर्वक यह देखने की चेष्टा कर रहे हैं कि उनकी सन्तान किस प्रकार उनकी धरोहर को सम्भाले हुए है। उनका आशीर्वाद हमारा मार्ग प्रशस्त करेगा।



अध्याय : १३

संघ और राज्यों का सम्बन्ध

एक ऐसा मध्य जो आसानी से सकट काल में एकात्मक राज्य में रूपान्तरित हो सके एक ऐसे सांविधानिक ढांचे का रूप ले सकता है जिसका इतिहास में अभी तक कोई दूसरा उदाहरण नहीं है। यह नवीनता भारत द्वारा लागू की गई है, और यदि व्यवहारिक अनुभव के आधार पर वह सफल सिद्ध हुई तो ऐसा माना जा सकेगा कि सत्तार के राजनीतिक विचार और व्यवहार को भारत को वह एक मौलिक-देन है।

—एम. आर. पालन्दे†

प्रस्तुत पुस्तक के दसवें अध्याय में भारतीय संविधान के मौलिक तत्त्वों का उल्लेख किया गया है, उसमें संविधान के मध्यात्मक स्वरूप का वर्णन भी किया गया है। उस सदर्भ में हमने कहा यह भिन्न करने की चेष्टा की है कि हमारा संघ एक अपूर्ण संघ है, ऐसा करने के लिए कहा हमने संघ और राज्यों के सम्बन्धों और उनकी शक्तियों के भेद पर विस्तृत रूप से प्रकाश डाला है। प्रस्तुत अध्याय में अधिक विस्तार के साथ उस प्रश्न की ही चर्चा फिर से की जा रही है। मध्यात्मक व्यवस्था होने के कारण भारतीय संविधान के विद्यार्थी के लिये यह आवश्यक है कि उसे संघ और राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों का विस्तृत ज्ञान हो, इसी दृष्टि में पुनरावृत्ति का दोष होने पर भी प्रस्तुत अध्याय को यहाँ जोड़ना हमने उचित समझा है।

हमारे संविधान में संघ और राज्यों के सम्बन्धों का वर्णन प्रथम से उसके ग्यारहवें खण्ड में किया गया है। इस खण्ड की दो अध्यायों में बाँटा गया है, पहले अध्याय में संघ और राज्यों के बीच विधायी सम्बन्धों (Legislative relations) का उल्लेख किया गया है तथा दूसरे अध्याय में प्रशासकीय सम्बन्धों (Administrative Relations) का। दूसरे अध्याय के अन्त में अनुच्छेद २६२ में राज्यों के बीच जल सम्बन्धी झगड़ों के समाधान के बारे में व्यवस्था की गई है और अनुच्छेद २६३ में राज्यों के आपसी सम्बन्धों के समन्वय की।

संघ और राज्यों के आर्थिक सम्बन्धों का विस्तार से वर्णन बारहवें खण्ड के प्रथम अध्याय में अनुच्छेद २६८ से २८१ तक किया गया है। यहाँ हम इसी क्रम में

इन सम्बन्धों का विश्लेषण करने का प्रयास करेंगे। संध और राज्यों के बीच विधायी, प्रशासकीय और आर्थिक तीन प्रकार के सम्बन्ध हैं।

विधायी सम्बन्ध

हमारे संविधान ने यद्यपि भारत में एक मंडात्मक शासन व्यवस्था का निर्माण किया है तथापि उसने संघ के साथ ही राज्यों के लिये भी संविधान निर्माण किया है। इसका अर्थ यह है कि संविधान ने राज्यों को यह स्वतंत्रता नहीं दी है कि वे अपना संविधान स्वयं बना या बदल सकें। संविधान के उस भाग का संशोधन राज्य अकेले नहीं कर सकते जो उनसे सम्बन्धित है। जब तक संघ इस मामले में पहल न करे तब तक राज्य संविधान का संशोधन करने के बारे में कोई कदम नहीं उठा सकते।

संविधान ने देश के शासन का उत्तरदायित्व दो पृथक् शासन व्यवस्थाओं को सौंपा है, वे शासन-व्यवस्थाएँ संघ और राज्यों की हैं। उनमें मध्य और राज्यों के बीच शासन के विषयों का बंटवारा किया है। यह बंटवारा ३ सूचियों में किया गया है संध सूची, राज्य सूची और समवर्ती सूची। समवर्ती सूची में जो विषय रखे गए हैं उनपर राज्य तब तक विधियाँ बना सकते हैं जब तक कि संघ उन बारे में अपनी कोई विधि देता। यदि संघ किसी ऐसे विषय पर जो समवर्ती सूची में है कोई विधि बनाता है तो नहीं बना उस विषय पर विविध राज्यों द्वारा बनाई गई विधियाँ रद्द हो जायेंगी तथा सारे देश में उस विषय पर संघ द्वारा बनाई गई विधि लागू रहेगी। जहाँ तक मध्य सूची और राज्य सूची का सम्बन्ध है उन सूचियों में गिनाए गए विषयों साधारण स्थिति में संघ और राज्यों के अधिकार में ही रहते हैं तथा उनके विधान मण्डलों को उनके बारे में विधि बनाने का अधिकार होता है। संविधान ने जिन विषयों का उल्लेख नहीं किया है या जो विषय भविष्य में नए पैदा होंगे वे सब सीधे संघ सरकार के अधिकार में रहेंगे, राज्यों को उनके बारे में कोई सत्ता प्राप्त नहीं होगी। इन शक्तियों को अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers) कहते हैं, प्रायः सभी राज्यों में ये शक्तियाँ संघ को न देकर राज्यों को दी जाती हैं, परन्तु जैसा कि हम हमें अध्याय में कह चुके हैं भारत एक अपूर्ण संघ है, यहाँ संघ की सत्ता को मजबूत बनाने की चेष्टा की गई है अतः ये शक्तियाँ संघ को दी गई हैं। भारत के जो क्षेत्र किसी राज्य में नहीं हैं वे संघ शासित प्रदेश माने जायेंगे तथा उनके बारे में हरेक विषय पर संघ सरकार विधियाँ बना सकेगी।

राज्य सूची के विषयों पर संध-संसद का अधिकार—संविधान में कहा गया है कि कुछ परिस्थितियों में संध-संसद को यह अधिकार होगा कि वह राज्य-सूची के विषयों पर भी विधियाँ बना सकेगी। ये परिस्थितियाँ कई प्रकार की हो सकती हैं। यदि राज्य-सभा (Council of States) अपने उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यह निश्चय कर दे कि राष्ट्रीय हितों की दृष्टि से राज्य-सूची के किसी विषय पर संध-संसद के द्वारा विधि बनाया जाना अनिवार्य हो

गया है तो समझ एक वर्ष के लिये उस विषय पर विधि बना सकेगी। यदि संसद द्वारा इस प्रकार बनाई गई विधि को एक वर्ष से अधिक समय तक जारी रखना आवश्यक हो तो राज्यसभा को बार-बार हर वर्ष के बाद उसके लिये उपरोक्त रीति से प्रस्ताव पास करना होगा। राज्यसभा पर इस बारे में कोई प्रतिबन्ध नहीं है कि वह कितनी बार लगातार इस प्रकार का निश्चय कर सकती है इस बारे में वह स्वतन्त्र है और जितनी बार चाहे ऐसी किसी विधि के निर्माण की सत्ता वह एक वर्ष के लिये संसद को दे सकती है। यह एक प्रकार से अपने लिये स्वयं सत्ता लेने की शक्ति है क्योंकि राज्यसभा स्वयं संसद का एक सदन ही है परन्तु फिर भी संघीय विधान की दृष्टि से यह सवथा गलत नहीं है क्योंकि राज्यसभा आखिरकार राज्यों के प्रतिनिधियों का सदन है जिससे यह आशा की जाती है कि वे राज्यों के उचित हितों की रक्षा करेंगे। यद्यपि यह सत्य है कि ऐसी स्थिति में जब राज्यसभा में उस दल का ही बहुमत हो जाय जो लोकसभा में बहुमत रखता है तब मन्त्रिपरिषद् व आदेश पर राज्यसभा किसी विषय को एक वर्ष के लिये संघ को इन का प्रस्ताव कर सकती है और इस प्रकार राज्यों के अधिकारों का अकारण अपहरण किया जा सकता है, परन्तु ऐसा मानना सही नहीं है। वर्तमान समय में राज्यसभा में भी लोकसभा की ही भाँति कांग्रेस दल का बहुमत है तथापि दहेज विधेयक पर राज्यसभा ने लोकसभा के साथ सहमत होने से इन्कार कर दिया है तथा ऐसी स्थिति पैदा हो गई है जब राष्ट्रपति को दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाना होगा तथा दोनों सदन मिलकर कोई निर्णय करेंगे। राष्ट्रीय हितों का हमारे संविधान निर्माताओं ने देश के सघातमय ढाँचे की रक्षा की अपेक्षा बहुत अधिक महत्व दिया है और यह बात बहुत स्पष्ट है कि हमारा संविधान केवल साधारण परिस्थितियों और शान्तिकाल में ही एक संघीय देश है असाधारण परिस्थितियों और संकट काल में यह एकात्मक राज्य में रूपांतरित हो जाता है।

उपरोक्त परिस्थितियों के अलावा जब देश में राष्ट्रपति संकटकाल (अपात्काल) की घोषणा करदे तब भी संसद को यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि वह राज्यसूची के समस्त विषयों पर विधि निर्माण कर सके, परन्तु उनका यह अधिकार आपत्काल की अवधि के सग ही समाप्त हो जाता है तथा इस अवधि में बनाई गई विधियाँ उसके छह मास बाद स्वयं रद्द हो जायेंगी।

संविधान ने यह भी कहा कि यदि दो या दो से अधिक राज्य किसी समय अपने विधान मण्डलों के सदनों में बहुमत से यह प्रस्ताव पास कर दें कि वे राज्य-सूची के किसी विषय पर संसद द्वारा विधि-निर्माण कराना चाहते हैं तो उस स्थिति में संसद उन राज्यों के लिये उस विषय या विषयों पर विधि बना सकती है तथा उसके बाद दूसरे राज्य भी अपने अपने विधान-मण्डल में बहुमत की माँग पर ऐसी विधियों को अपना सकते हैं।

संविधान संसद को यह अधिकार देता है कि वह किसी अंतर्राष्ट्रीय संधि या

समझौते को भारत में लागू करने के लिये हर प्रकार की विधियाँ बना सकती है तथा यदि ऐसी कोई विधि राज्यों के किसी अधिकार के विरुद्ध हो तो भी संघ की वंसी विधियाँ बनाने का अधिकार होगा।

संविधान राज्यों के राज्यपालों को यह अधिकार देता है कि वे जब उचित समझें राज्य विधानमण्डल द्वारा स्वीकृत किसी विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये रोक सकते हैं और राष्ट्रपति उस विधेयक पर गवर्नर को यह आदेश दे सकते हैं कि वह उसे राज्य के विधानमण्डल को अपने सुझाव और सदेश के साथ पुनर्विचार के लिये रखे। ऐसी स्थिति में विधान मण्डल छह मास के भीतर उस विधेयक पर पुनर्विचार करके राष्ट्रपति के सामने पेश करेगा।

राज्यपाल को यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि यदि वह समझता है कि राज्य-विधानमण्डल का कोई विधेयक राज्य के उच्च-न्यायालय (High Court) की शक्तियों को इस प्रकार कम करता है कि उनके द्वारा उच्च-न्यायालय उस पद से गिर जाता है जो उसे संविधान ने प्रदान किया है तो वह ऐसे विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये पेश करेगा तथा उस पर अपनी स्वीकृति नहीं देगा। वितीय-विधेयकों को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये नहीं रोका जा सकता, उन पर राज्यपाल अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है उन्हें लौटाया नहीं जा सकता।

संविधान का अनुच्छेद २०१ राष्ट्रपति को यह अधिकार देता है कि वह राज्यपाल द्वारा उसकी स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किये गये विधेयकों को अन्तिम रूप से स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। यहाँ यह समझ लेना चाहिए कि राष्ट्रपति को एक व्यक्ति के नाते यह अधिकार नहीं दिया गया है, उसके द्वारा राज्यों के विधानमण्डलों को सघ सरकार के अधीन कर दिया गया है। ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति जो भी निर्णय करेगा उसमें उसका मार्गदर्शन प्रधानमंत्री करेगा। वास्तव में वह प्रधानमंत्री और उसकी मन्त्रिपरिषद् का निर्णय ही होगा क्योंकि राष्ट्रपति तो एक शोभा का अधिकारी है उसकी सत्ता का वास्तविक प्रयोग प्रधानमंत्री के हाथों में होता है। इस प्रकार राज्यों को सघ सरकार के सामने कमजोर बना दिया गया है। राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होता है तथा उसके प्रति ही जिम्मेदार होता है अतः जब कभी सघ सरकार किसी राज्य के विधानमण्डल द्वारा पास किये गये किसी विधेयक के विरुद्ध हो तो वह राज्यपाल को यह सदेश दे सकती है कि वह उस विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजे वहाँ आने पर उसे अस्वीकृत किया जा सकता है और यों राज्य-विधानमण्डल के ऊपर सघ सरकार को वीटो अर्थात् निर्बंधाधिकार की शक्ति प्राप्त हो जाती है। यह हमारे सघ की प्रबल-शक्ति का एक प्रबल प्रमाण है।

प्रशासकीय संबंध

संविधान के अन्तर्गत खंड वा दूसरा अध्याय संघ और राज्यों के प्रशासकीय-सम्बन्धों का वर्णन करता है। आरम्भ में ही यह कह दिया गया है कि राज्यों में

कार्यपालिका सत्ता का व्यवहार इस प्रकार किया जायेगा कि वहाँ संसद द्वारा बनाये गये अधिनियमों का पूरी तरह से पालन हो तथा संघ की कार्यपालिका शक्ति को यह सत्ता प्राप्त होगी कि वह राज्यों को भारत सरकार की ओर से उस बारे में आवश्यक हिदायतें दे सके।

राज्यों पर संघ का नियंत्रण—जैसा कि ऊपर कहा गया है राज्य की कार्यपालिका सत्ता का प्रयोग इस प्रकार नहीं किया जायेगा कि संघीय सरकार की कार्यपालिका सत्ता के प्रयोग में किसी प्रकार की बाधा पड़े तथा उस बारे में उसे भारत सरकार के आदेशों को मानना होगा।

संविधान कहता है कि संघ सरकार राज्य सरकारों को ऐसे यातायात और संचाद परिवहन के साधनों का निर्माण व उनकी रक्षा करने का आदेश दे सकती है जो उसकी राय में राष्ट्रीय या सामरिक महत्व (Military importance) के हों।

संघ सरकार राज्य सरकारों को उनके अपने क्षेत्र में रेलों की रक्षा के लिए भी निर्देश कर सकती है। इन बातों के करने में राज्य-सरकारों को जो अतिरिक्त व्यय पड़ेगा वह संघ सरकार द्वारा उन्हें दिया जायेगा जिसका निश्चय आपसी बातचीत से होने की स्थिति में सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश द्वारा नियुक्त पक्ष के निष्पक्ष से होगा।

राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि वह राज्य सरकार की सहमति लेकर उसे संघ की ओर से कोई काम सौंप सकता है, उस काम को पूरा करने में व्यय होने वाली समस्त राशि संघ सरकार राज्यों को देगी। इसी प्रकार किसी राज्य का राज्यपाल भारत सरकार से उस की सहमति से राज्य की ओर से कोई काम सौंप सकता है।

जल सम्बन्धी झगड़ों का निपटारा—कई राज्यों में होकर बहने वाली नदियाँ या नदी घाटियाँ व जल के उपयोग वितरण या नियंत्रण के बारे में विभिन्न राज्यों के बीच होने वाले झगड़ों का निपटारा करने की रीति संसद अपनी विधियों के द्वारा निश्चित करेगी। संसद यह निश्चय कर सकती है कि सर्वोच्च न्यायालय या अन्य कोई न्यायालय इस प्रकार के झगड़ों को हाथ में नहीं लें और उनके लिए भ्रम से पक्ष नियुक्त किए जायें।

अन्तराज्य परिषद (Inter State Council)—यदि किसी समय राष्ट्रपति को ऐसा लगे कि सावजनिक हितों की पूर्ति के लिए ऐसी परिषदों की स्थापना की जानी चाहिए जो विविध राज्यों के बीच उठने वाले झगड़ों की जांच कर सकें और उनका बारे में परामर्श दे सकें ऐसे विषयों की जांच कर सकें तथा उनके बारे में सलाह दे सकें जिनमें सब या कुछ राज्य, अथवा, संघ तथा एक या उससे अधिक राज्य सामान्य रुचि रखते हों, तथा उन मामलों में नीति व कार्यों के समुच्चय की दृष्टि से सिफारिशें कर सकें, तो वह ऐसी परिषदों की नियुक्ति कर सकेगा तथा उनका कार्य,

संगठन व कार्यपद्धति के नियम बना सकेगा।

संविधान की इस धारा के अन्तर्गत हमारे यहां सारे देश की अनेक क्षेत्रों में विभाजित करके क्षेत्रीय परिपक्षों की स्थापना की गई है जिनके प्रशासन का उल्लेख धारा २४० में किया जा चुका है।

आर्थिक सम्बन्ध

मध्य और राज्यों के बीच आर्थिक सम्बन्ध बहुत घनिष्ट हैं। संविधान ने कहा है कि देश में कई प्रकार के कर होंगे जिनका प्रमुख भेद निम्न होगा—

१. सघ द्वारा लगाये जाने वाले और राज्यों द्वारा संग्रह किये जाने वाले कर—इन करों को राज्य संग्रह करके अपने पास अपने व्यय के लिये ही रख लेंगे। इन करों में सघीय सूची में गिनाने योग्य मुद्राक शुल्क (Stamp-duties) तथा अधिधन व अगार की सामग्री पर लगाये जाने वाले कर शामिल होते हैं।

२. सघ द्वारा लगाये जाने वाले और इकट्ठा किये जाने वाले परन्तु राज्यों को सौंप दिये जाने वाले कर—यह कर सघ लगाता और संग्रह करता है परन्तु वह उनसे प्राप्त होने वाली राशि को उन राज्यों के बीच जिनमें वे संग्रह किये जाते हैं संसद के बनाए हुए नियमों के अनुसार बांट देता है। इन करों में से निम्न का संविधान में उल्लेख किया गया है—

(अ) कृषि योग्य भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति के उत्तराधिकार पर लगाये जाने वाले कर।

(ब) कृषि की भूमि का छोड़कर अन्य सम्पत्ति को रखने पर लगाये जाने वाले कर।

(स) रेलवे समुद्र या वायुमार्ग से लाने में जाए जाने वाले पदार्थों और व्यक्तियों पर लगाये जाने वाले कर।

(द) रेलवे के भाड़े और सामान किराए पर लगाये जाने वाले कर।

(ध) श्रृंखला-व्यवस्था (Stock Exchanges) और बाजारों के सौदों पर लगाये जाने वाले मुद्राक शुल्क (Stamp-duties) के अतिरिक्त अन्य कोई कर।

(ग) समाचार पत्रों की किसी अवधि के लिए तथा उनमें प्रकाशित होने वाले विज्ञापनों पर लगाये जाने वाले कर।

(घ) अन्तर्राज्य व्यापार-वाणिज्य के दौरान में होने वाली उस खरीद या बिक्री पर जो समाचार पत्रों के अतिरिक्त दूसरी वस्तुओं से सम्बन्धित है, लगाये जाने वाले कर।

उपरोक्त मदों में सघीय प्रदेशों के भीतर संग्रह होने वाली राशि सघीय प्रदेशों के लिए ही व्यय की जाएगी वह राज्यों को नहीं दी जाएगी। समस्त यह भी तय करेगी कि अन्तर्राष्ट्रीय-व्यापार-वाणिज्य के अन्तर्गत होने वाली खरीद और बिक्री

विसे कहा जाएगा।

३. सघ द्वारा लागू किये और वसूल किये जाने वाले कर जो राज्य तथा राज्यों के बीच बाँटे जाते हैं—कृषि से होने वाली आय के अतिरिक्त अन्य सब प्रकार की आय पर सघ द्वारा आयकर लगाया जाएगा तथा वह ही उसे वसूल भी करेगा। सघ आयकर से प्राप्त होने वाले धन का वितरण अपने और राज्यों के बीच इस प्रकार करेगा कि सघ के लिए निर्धारित प्रतिशत घट भारत की सचिव-निधि में जमा कर दिया जायेगा तथा शेष का वितरण उन राज्यों के बीच होगा जिनमें कि कर का सग्रह हुआ है। विविध राज्यों के बीच कर के वितरण का प्रतिशत वित्त-आयोग की सिफारिशों पर राष्ट्रपति (वास्तव में मन्त्रिपरिषद्) द्वारा निश्चित किया जायगा। संघीय-क्षेत्रों (Union-territories) से सग्रह होने वाला कर उनमें ही वितरित किया जायेगा।

४. सघ द्वारा अपने लिये सग्रह किये जाने वाले अतिरिक्त कर—संघ को अधिकार दिया गया है कि वह उपरोक्त करों के अतिरिक्त कुछ और कर लगा सकता है तथा उन्हें वसूल करके अपने लिए रख सकता है। इस प्रकार सग्रह की जाने वाली राशि या भारत की सचिव-निधि में जमा हो जाती है।

५. पटसन निर्मात शुल्क के स्थान पर राज्यों को अनुदान—घासाम, उड़ीसा, पश्चिमी बंगाल और बिहार राज्यों से पटसन या पटसन से बनी वस्तुओं पर निर्मात शुल्क को उन राज्यों के बीच वितरित करने के बजाय सघ उनको भारत की सचिव-निधि में से सहायता के तौर पर कुछ सहायता-अनुदान दे सकता है।

६. कतिपय राज्यों को सघ से अनुदान—संसद को यह अधिकार दिया गया है कि वह राज्यों को भारत की सचिव-निधि में से कुछ विशेष अनुदान स्वीकृत कर सकती है।

उन राज्यों को भारत की सचिव-निधि में से सहायता अनुदान दिये जायेंगे जो अनुमोचित व आदिम जातियों के कल्याण पर धन व्यय करते हैं तथा उसके लिए भारत सरकार का अनुमोदन प्राप्त कर लेते हैं। असम राज्य को भारत की सचिव-निधि में से ऐसी राशिमा दी जायेगी जिनके द्वारा वह अपने राजस्व और व्यय के बीच के अन्तर को पूरा कर सके तथा उसे वे राशिमा भी प्राप्त होगी जो वह भारत सरकार की अनुमति से अनुमोचित आदिम जातियों के कल्याण पर व्यय करता है।

७. कर आरोपित करने वाले विधेयकों पर राष्ट्रपति की पूर्वानुमति—संविधान के अन्तर्गत जब संसद किसी ऐसे कर के बारे में कोई विधेयक विचार के लिए अपने सामने लाना चाहती है जिसमें राज्य सरकारों के हित भी निहित हो तो उन पर पढ़ने राष्ट्रपति की यह अनुमति प्राप्त की जाती है कि वे सदन के सामने विचार के लिये प्रस्तुत किये जा सकते हैं।

अन्य सम्बन्ध

यह बात हम कई बार दोहरा चुके हैं कि भारतीय-संघ के राज्य संघ की अपेक्षा सत्ता में कमजोर है तथा उसे बहुत बड़ी सीमा तक संघ की दया पर जीना होता है। यदि कोई राज्य-सरकार संघ सरकार की इच्छा के विरुद्ध चलती है तो संघ सरकार वहां आपात काल की घोषणा करके वहां का शासन राष्ट्रपति के हाथ में दे सकती है। केरल राज्य में साम्यवादियों की सरकार वैधानिक ढंग से स्थापित हुई थी, परन्तु वहां कांग्रेस और दूसरे असाम्यवादी दलों ने उसके विरुद्ध आंदोलन छेड़ दिया और संघ सरकार ने वहां इस आधार पर राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया। उसके बाद वहां नये सिरे से चुनाव करा लिए गए जिसमें साम्यवादी परास्त हो गए और उनकी सरकार नहीं बन सकी। यह सत्य है कि साम्यवादियों के काम करने का ढंग लोकतान्त्रिक पद्धति से बहुत भेद नहीं खाता तथापि यह स्वीकार करना होगा कि यदि इसी प्रकार का आन्दोलन कांग्रेसी सरकार के विरुद्ध चलता तो संघ की कांग्रेसी सरकार वहां राष्ट्रपति शासन आसानी से लागू नहीं करती। इससे यह सिद्ध होता है कि संघ राज्यों के बारे में अपनी सत्ता का प्रयोग करने में राजनीतिक हितों का भी ध्यान रख सकता है, यह संघीय-संविधान के लिए अच्छी परम्परा नहीं मानी जा सकती।

संविधान ने राज्यों को असंग नागरिकता देने का अधिकार नहीं दिया है। भारत के नागरिक ही राज्यों के नागरिक भी होते हैं। इसके अतिरिक्त न्यायपालिका का सारा अधिकार संघ ने अपने हाथ में रखा है उस बारे में राज्य के पास कोई सत्ता नहीं है। संघ और राज्यों के बीच एक सबसे महत्वपूर्ण सम्बन्ध प्रशासनिक सेवाओं या लोकसेवाओं का है। राज्यों में सब महत्वपूर्ण पदों पर काम करने वाले लोकसेवक संघ सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते हैं और वे मधीय लोकसेवाओं के सदस्य होते हैं। संघ सरकार उनके द्वारा राज्यों के प्रशासन को बहुत अधिक सीमा तक प्रभावित करती है। राज्य का सर्वोच्च-अधिकारी राज्यपाल भी राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होने के कारण एक प्रकार से संघ का प्रतिनिधि होता है और संघ उसके द्वारा राज्य प्रशासन पर पूरा नियन्त्रण कर सकता है।

कुछ लोगों का विचार है कि भारत के राज्यों की क्षमता बहुत कम है और वे वास्तव में गौरवान्वित म्युनिसिपल सरकारें हैं। परन्तु यह कहना एक प्रकार से अतिशयोक्ति होगी। भारत के संघ होने से रु-देह नहीं किया जा सकता, साथ ही यह भी स्वीकार करना होगा कि यहाँ संघ और राज्यों के बीच दूरी न होकर बहुत निकट का सम्बन्ध है और भारत की एकता को प्रथम स्थान दिया गया है, वह हमारे इतिहास और हमारे स्वभाव के प्रकाश में उपयुक्त भी था।



अध्याय: १४

संघीय कार्यपालिका : राष्ट्रपति

“हमने इस बात पर विचार किया कि हम अमेरिकन नमूने का अनु-
करण करना चाहिये या ब्रिटिश नमूने का जिसमें एक वंशगत सम्राट होता
है जो समस्त प्रतिष्ठा और सत्ता का स्त्रोन होता है परन्तु जो वास्तव में
किसी प्रकार की सत्ता का प्रयोग नहीं कर सकता। ममूची सत्ता संसद के
पास रहना है जिसके समक्ष सभी लोग उत्तरदायी होते हैं। हमें एक निर्वाचित
संसद के साथ एक निर्वाचित राष्ट्रपति का समन्वय करना पड़ा है और ऐसा
करने में हमने राष्ट्रपति के लिये न्यूनाधिक तौर पर ब्रिटिश सम्राट की
स्थिति स्वीकार की है। उसकी स्थिति एक सांविधानिक-राष्ट्रपति की है।
उसके बाद हम मन्त्रियों के बारे में विचार करते हैं, वे वस्तुतः संसद के प्रति
उत्तरदायी होते हैं तथा राष्ट्रपति को परामर्श देने हैं जो उस परामर्श के
अनुसार कार्य करने के लिये बाध्य है। यद्यपि संविधान में इस बारे में कोई
निश्चित व्यवस्था नहीं की गई है कि राष्ट्रपति को अपने मन्त्रियों का परामर्श
मानना अनिवार्य हो तथापि यह आशा की जाती है कि इस देश में भी वंशी
परम्परा का विकास हो जायेगा जिसके अनुसार ब्रिटिश सम्राट सदा अपने
मन्त्रियों के परामर्श के अनुसार कार्य करता है और हमारा राष्ट्रपति संविधान
के लिखित शब्दों के आधार पर नहीं बरन् इस स्वस्थ परम्परा के आधार
पर सब मामलों में एक सांविधानिक राष्ट्रपति बन जायेगा।”

—डा० राजेन्द्रप्रसाद (भारत के प्रथम राष्ट्रपति) †

शासन व्यवस्था के तीन प्रधान देवता होते हैं, ब्रह्मा, विष्णु और महेश। ब्रह्मा

† २६ नवम्बर १९४६ को संविधान सभा के सामने भारत के संविधान की
प्रति को उसकी अन्तिम स्वीकृति के लिय प्रस्तुत करने से पहले भाषण करते हुए।
डा० राजेन्द्रप्रसाद संविधानसभा के अध्यक्ष थे तथा उन्हें ही गणतन्त्र की घोषणा के
समय प्रथम राष्ट्रपति का यह सांविधानिक कटक-मुकुट ओढ़ना पड़ा और उनके जिम्मे
यह काम आया कि वे अपनी आशा को भूत रूप देने के लिये स्वयं ही राष्ट्रपति पद
के सांविधानिक और सत्ताहीन स्वरूप के विकास की स्वस्थ परम्परा का निर्माण करें।

अर्थात् विधाता जिसे हम आधुनिक युग में विधायिका या विधानमण्डल कहते हैं वयो कि वह सत्ता एक व्यक्ति के हाथों में न होकर लोकतन्त्रीय देशों में एक मण्डल के हाथों में दी जाती है। विष्णु अर्थात् कार्यपालिका और महेश अर्थात् न्यायपालिका। हमारे राष्ट्र के संघीय शासन में इन तीनों सत्ताओं को इस प्रकार विभाजित किया गया है—

विधायी सत्ता (Legislative authority) संसद अर्थात् पार्लियामेंट को प्रदान की गई है जिसमें दो सदन होते हैं—लोकसभा और राज्यसभा संसद के साथ विधायी सत्ता में नाममात्र के लिये राष्ट्रपति को भी सम्मिलित कर लिया गया है।

कार्यपालिका सत्ता (Executive authority) भारत के राष्ट्रपति को दी गई है, उसकी सहायता के लिये एक उपराष्ट्रपति की व्यवस्था की गई है और उसको परामर्श देने के लिये मन्त्रिपरिषद् की रचना हुई है। इस प्रकार कार्यपालिका विभाग के दो अंग हैं—(१) राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति तथा, (२) मन्त्रिपरिषद्, इन्हें हम दूसरे प्रकार में भी वर्गीकृत कर सकते हैं—औपचारिक या नाममात्र की कार्यपालिका और वास्तविक कार्यपालिका। औपचारिक कार्यपालिका का अर्थ यह है कि उसके सदस्य अर्थात् राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति नाममात्र के अधिकारी हैं वास्तविक सत्ता का प्रयोग मन्त्रिपरिषद् करती है अतः उसे वास्तविक कार्यपालिका कहा गया है। हम एक अन्य प्रकार से भी कार्यपालिका का वर्गीकरण कर सकते हैं अराजनीतिक और राजनीतिक कार्यपालिका।

अराजनीतिक कार्यपालिका में हमारे शासन का समस्त प्रशासकीय लोकसेवक वर्ग सम्मिलित है जिसे हम स्थायी कार्यपालिका कह सकते हैं, ये लोग राजनीतिक दलों के सदस्य होने के कारण अपने पद प्राप्त नहीं करते बल्कि योग्यता के आधार पर प्राप्त करते हैं और चाहे किसी भी दल का शासन हो ये अपने पद पर बने रहते हैं।

राजनीतिक कार्यपालिका में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद् का समावेश होता है। मन्त्रिपरिषद् का निर्माण दलीय आधार पर संसद का बहुमध्यक दल करता है, वह अस्थायी कार्यपालिका भी कहा जाता है, क्योंकि उसका कोई स्थायित्व नहीं होता जब संसद में दलीय स्थिति बदल जाय और अल्पमत बहुमत में रूपांतरित हो जाय तभी मन्त्रिपरिषद् बदल जाती है ऐसा भी हो सकता है कि कुछ समय के लिये मन्त्रिपरिषद् सर्वथा ही लोप हो जाय। परन्तु स्थायी कार्यपालिका या लोकसेवकों कभी भी लोप नहीं हो सकती वे निरन्तर बनी रहती हैं और उनका काम शासन की उन नीतियों का अन्वयन करना होता है जिनका निर्माण मन्त्रिपरिषद् और संसद के द्वारा होता है। राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पद राजनीतिक होते हुए भी निर्दलीय अथवा पक्षातीत होते हैं।

शासन का तीसरा विभाग अर्थात् न्यायपालिका हमारे संविधान में सर्वोच्च-न्यायालय है। यह संघीय न होकर राष्ट्रीय है, अर्थात् इसका अधिकार क्षेत्र केवल

संघीय विषयो तक ही सीमित नहीं है बरन् भारत के समस्त क्षेत्र के लिये इकहरी न्यायपालिका की रचना की गई है और देश की सारी न्यायव्यवस्था उसके आधीन होती है, राज्यों को उस बारे में कोई मता नहीं दी गई है।

राष्ट्रपति - औपचारिक-कार्यपालिका अधिकारी

भारत संघ के औपचारिक कार्यपालिका-अध्यक्ष को हमारे संविधान ने राष्ट्रपति या प्रेसीडेंट कहा है। भारत एक महादेश है यहां अतीत काल में विविध राजवंशों का शासन रहा है ऐसे काल यहां के इतिहास में रहे हैं जब राजा या सम्राट जनता द्वारा चुना हुआ होता था परन्तु वह चुनाव एक विशेष वंश तक ही सीमित होता था। भारत के स्वातंत्र्य के उपरान्त हमारे सामने यह प्रश्न आया कि हमारे राष्ट्रीय शासन का अध्यक्ष कौन होगा। हमारे सामने सिवाय इसके और कोई रास्ता नहीं था कि हम अपने राष्ट्राध्यक्ष का निर्वाचन करें। इसके दो कारण थे, एक तो यह कि हमारे यहां एक और तो अनेक राजवंश थे उनमें से किसे राष्ट्राध्यक्ष पद के लिये चुना जाय यह एक कठिन समस्या थी, इस प्रश्न को लेकर देश के अनेक राजवंशों में द्वेष का वही पुराना क्रम आरम्भ हो जाता जिसके कारण भारत को पराधीनता का कष्ट भोगना पड़ा था साथ ही भारत के राजाओं ने अपनी प्रतिष्ठा खो दी थी, जनता उन्हें राष्ट्रोही के रूप में देखती थी, ब्रिटिश शासनकाल में उन्होंने भारतीय राष्ट्रीयता के साथ जो अनुदार व्यवहार किया था तथा छत्रंजा के प्रति जिस भक्ति प्रभवा क्षम मनोवृत्ति का परिचय दिया था उससे उनके प्रति जनता के मन में एक प्रकार की घृणा का निर्माण हो गया था और वे राष्ट्रीय गौरव के प्रतीक होने के बजाय भारत की पराधीनता के पहरेदार बन गये थे यदि उनमें एक भी सिवाजी या महाराणा प्रताप होता तो यह कठिन था कि उनकी उपस्था की जा सकती। दूसरा महत्वपूर्ण कारण यह था कि देश में स्वतंत्रता के नियम जिस प्रकार क्रांति के विचार का प्रसार हुआ था उसमें लोकतन्त्र की भूख देश के लोकमानस में जगा दी गई थी और यह संभव नहीं रह गया था कि स्वतंत्रता के पश्चात् देश की आम जनता को देश के शासन में भाग लेने से वंचित किया जा सके, अतः राष्ट्र के सबसे महान और ऊँचे पद को भी भारतीय नागरिकों के लिये खुला रखना आवश्यक हो गया, यह संसार में फैल हुए गणतन्त्रीय विचार के भी अनुरूप था और हम उसे सहज ही साध सके।

यं स्पष्ट और व्यक्तिगत—राष्ट्रपति—भारत के समस्त नागरिकों के लिए खुला हुआ है परन्तु उन्हें उम्र पद का अभ्यर्थी बनने के लिए कुछ योग्यता रखनी होती है।

राष्ट्रपति पद के अभ्यर्थी के लिए यह आवश्यक है कि वह—

१. भारत का नागरिक हो,
२. वह कम से कम ३५ वर्ष की आयु प्राप्त कर चुका हो,

- ३ वह लोकसभा का सदस्य बनने की योग्यता रखता हो,
- ४ वह अपने नाम-निर्देशन के समय राज्य या संघ शासन के अन्तर्गत किसी वैतनिक पद पर काम न करता हो ।
- ५ यदि वह राष्ट्रपति निर्वाचित होने के समय भारतीय संसद या राज्य-विधान मण्डल के किसी सदन का सदस्य है तो राष्ट्रपति का पद ग्रहण करने की तिथि से वह उस सदन का सदस्य नहीं रहेगा ।
- ६ राष्ट्रपति पद ग्रहण करने के बाद वह व्यक्ति किसी दूसरे ऐसे पद को ग्रहण नहीं कर सकेगा जिससे उसे किसी प्रकार का आर्थिक लाभ होता हो ।

ये योग्यताएँ राष्ट्रपति जैसे अधिकारी के लिए बहुत कम मासूम होती हैं, उसके लिए शिक्षा की कोई गंन नहीं लगाई गई, न किसी प्रकार का राजनीतिक अथवा अन्य प्रकार का अनुभव ही मांगा गया है । परन्तु हमें यहाँ यह ध्यान रखना चाहिए कि राष्ट्रपति का पद यद्यपि निर्दलीय है अर्थात् उसके लिए यह आवश्यक है कि वह किसी राजनीतिक दल का सदस्य न रहे तथापि वह सबसे अधिक महत्वपूर्ण राजनीतिक पद है । लोकतन्त्र के भीतर राजनीतिक पदों के लिए किसी प्रकार की शैक्षणिक अथवा अनुभव सम्बन्धी योग्यता अनिवार्य नहीं मानी जा सकती, क्योंकि राजनीति में सफलता स्वयं ही एक बहुत बड़ी योग्यता है और यदि किसी राजनीतिक पद के लिए कोई व्यक्ति आवश्यक मत प्राप्त कर लेता है तो वह उसके लिए पर्याप्त योग्यता होती है । राजनीतिक पदों से शासन की नीतियों का संचालन होता है, उनका काम केवल इतना है कि वे वहाँ बैठकर देश की लोकात्मा अथवा लोकमत को अभिव्यक्त करें तथा समस्त देश के शासन का सूत्र उसकी दिशा में मोड़ दें । शासन चलाने का काम तो प्रशासक वर्ग करता है वह उस काम के लिए प्रशिक्षित होता है और योग्यता के आधार पर नियुक्त होता है ।

विशेषकर भारत में राजनीतिक पदों के लिए किसी प्रकार की शिक्षा सम्बन्धी योग्यता मागने का अर्थ यह होगा कि देश के राजनीतिक पदों को देश की आम जनता की पहुँच के बाहर कर दिया जायगा जो आमतौर पर अशिक्षित और कम शिक्षित है । महात्मा गांधी कहा करने थे कि वे चाहते हैं कि कोई हरिजन बालिका देश की राष्ट्रपति बने । उनके इस कथन में लोकतन्त्र की आत्मा छिपी हुई है, वे चाहते थे कि हमारे देश के उपेक्षित और पतित लोग स्वतन्त्रता के बाद गौरवान्वित और महिमान्वित हो सकें तथा हम अपने लोकतन्त्र को अधिक वास्तविक बना सकें ।

इस सबके बावजूद पद के उत्तरदायित्वों को देखते हुए यह आवश्यक हो जाता है कि राष्ट्रपति पद को धारण करने वाला व्यक्ति कुछ चारित्रिक योग्यताएँ रखता हो । उसके भीतर सबसे पहला गुण यह होना चाहिए कि वह अत्यन्त शांत प्रकृति का व्यक्ति हो, उसके भीतर बहुत ऊँची कोटि की सहनशीलता होनी चाहिए कि वह एक पत्थर की प्रतिमा की भाँति सरकार के कामों को देखता रहे तथा उसका

समर्थन करता रहे, क्योंकि उसको सरकार के कामों का साक्षी मात्र होकर ही रहना पड़ता है वह अपने भन्वियों को सलाह दे सकता है परन्तु सार्वजनिक तौर पर उनकी निन्दा या आलोचना नहीं कर सकता। यदि वह बहुत उत्साही हो और नीतियों के बारे में उसकी अपनी धारणायें बहुत प्रबल होंगी तो वह शांत नहीं रह सकेगा तथा एक योग्य राष्ट्रपति सिद्ध नहीं होगा।

राष्ट्रपति का पद राष्ट्रीय महत्व का है वह समूचे राष्ट्र की एकता का प्रतीक जाना है अतः उनके लिए यह अनिवार्य हो जाना है कि वह ऐसा व्यक्ति हो जो देश के विविध वर्गों राजनीतिक दल और राज्यों के लोगों का विश्वास प्राप्त कर सके तथा अपनी निष्पक्षता से सबको प्रभावित कर सके। अतः यह आवश्यक है कि वह निर्दलीय हो अर्थात् किसी राजनीतिक दल का सदस्य न रहे। दल की अपेक्षा उनके सामने राष्ट्र के हितों की रक्षा का प्रश्न होता है।

राष्ट्रपति समूचे राष्ट्र की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक भावनाओं का प्रतीक और राष्ट्र की सत्ता का सर्वोच्च प्रतिनिधि होता है अतः यह आवश्यक है कि वह राष्ट्र की इन आकांक्षाओं को समझ सके और देश की सांस्कृतिक व साहित्यिक परम्पराओं का प्रतिनिधित्व करने की क्षमता रखता हो। उसे राष्ट्रीय महत्व के अवसरों पर राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करना होता है तथा विदेशी राष्ट्रों के प्रतिनिधियों का स्वागत करना होता है अतः ऐसे अवसरों पर अपने आपको राष्ट्रीय आकांक्षा के अनुरूप सिद्ध करने की क्षमता भी उनमें होनी अनिवार्य है। यद्यपि संविधान ने इन योग्यताओं के बारे में कुछ नहीं कहा है परन्तु उसके निर्वाचक निश्चय ही गुणों की खोज में रहते हैं।

यह अत्यन्त सौभाग्य का विषय है कि हमारे प्रथम राष्ट्रपति डा० राजेन्द्र-प्रसाद इन सब गुणों की साक्षात् प्रतिमा हैं। यद्यपि वे इस पद को प्राप्त करने के पहले कांग्रेस के एक महान नेता थे और एक दीर्घकाल से उसका मार्गदर्शन कर रहे थे तथापि राष्ट्रपति बनने के बाद उन्होंने यह परम्परा निर्माण की कि राष्ट्रपति को निर्दलीय होना चाहिए वे राजनीतिक दल की सदस्यता से अलग हो गये तथा उसके बाद न उन्होंने कभी कांग्रेस की किसी सभा में भाग लिया, न वे उसके किसी अधिवेशन में सम्मिलित हुए और न उसके भव से कोई भाषण ही दिया। सारा राष्ट्र उनमें विश्वास रखता है, हमारे राष्ट्रपति असाधारण रूप से हमारे राष्ट्र की भक्ति और निष्ठा प्राप्त कर सके हैं, सब लोगों को उनकी निष्पक्षता में पूरा भरोसा है।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

हमारा राष्ट्रपति एक निर्वाचित-अधिकारी होता है। उसके निर्वाचन के लिए संविधान ने परोक्ष निर्वाचन पद्धति (Indirect Election) का आश्रय लिया है। यह पूछा जा सकता है कि राष्ट्रपति को परोक्ष पद्धति से चुनने की व्यवस्था क्यों की गई है, और यदि उसे प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली से ही चुन लिया जाता तो क्या हानि

होने की सम्भावना थी ? इस प्रश्न का उत्तर बहुत सरल है—

१ सबसे पहली बात तो यह है कि हमारे देश में एक विशाल जनमह्यता निवास करती है तथा यहाँ लगभग २० करोड़ नागरिक हैं। यदि राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली से हो तो यह निर्वाचन बहुत कठिन बन जायेगा।

२ इस सम्बन्ध में दूसरी और सबसे अधिक महत्वपूर्ण कठिनाई यह है कि यदि राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष पद्धति में किया जाता है तो वह सारे राष्ट्र का प्रत्यक्ष प्रतिनिधि बन जाता है और उसे सीधे नागरिकों से सत्ता प्राप्त हो जाती जिसका परिणाम यह होगा कि वह राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी होता। संसदात्मक लोकतन्त्र में यह एक खतरनाक विचार है कि राष्ट्र का अध्यक्ष जनता द्वारा चुना जाये और उसके प्रति सीधे ही उत्तरदायी हो बसो स्थिति में मंत्रिपरिषद् और संसद की बात मानने के लिये उसे किसी प्रकार विवश नहीं किया जा सकेगा तथा वह उनके दबाव से सर्वथा मुक्त होकर संयुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की भाँति राष्ट्र की कार्यपालिका सत्ता का प्रयोग करेगा। ऐसा होने से देश की शासन-व्यवस्था का ढाँचा ही बदल जायेगा और मंत्रिमण्डलात्मक या संसदात्मक शासन बदल कर अध्यक्षतात्मक हो जायेगा। आज तो संसद के दोनों सदन मिलकर राष्ट्रपति को कड़ाचार के आरोप पर महाभियोग लगाकर हटा भी सकते हैं परन्तु यदि उसे जनता चुनती है तो फिर उसे किसी के द्वारा भी हटाया नहीं जा सकेगा, और वह सांविधानिक कार्यपालिका-अधिकारी के स्थान पर वास्तविक अधिकारी बन जायेगा। हमारे संविधान में देश के शासन की अध्यक्षतात्मक न बनाकर संसदात्मक बनाया है अतः उसके साथ जनता द्वारा चुने हुए राष्ट्रपति का मेल नहीं बैठता। इस बारे में हमारे प्रधानमन्त्री श्री जवाहरलाल नेहरू ने ४ जुलाई १९५२ को लोकसभा के सामने भाषण करते हुए कहा था कि, “मैं चाहता हूँ कि यह सदन एक बात याद रखे, शायद हमारे संविधान की प्रकृति को भुला दिया गया है, एक सदस्य ने यहाँ अमेरिकन संविधान का हवाला दिया था। . . सदस्य को यह समझना चाहिये कि हमारा संविधान अमेरिकन संविधान के नमूने पर नहीं बनाया गया, वह उससे सर्वथा भिन्न है। . . जब हमने संविधान बनाया तो उस समय उसका निर्माण अमेरिकन नमूने पर नहीं, सही या गलत जो भी है ब्रिटिश नमूने पर किया गया निस्संदेह उसमें कुछ परिवर्तन किये गये, क्योंकि ब्रिटेन एक छोटा सा द्वीप है जिसमें एकात्मक शासन है परन्तु हमारा देश बहुत बड़ा है जिसे अनिवार्यतः सघातमक बनाना पड़ा है और इसी कारण अन्तर पैदा हो गया है।”

इस प्रकार यह सम्भव और व्यावहारिक नहीं था कि राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के द्वारा कराने की व्यवस्था की जाती।

निर्वाचन प्रक्रिया—राष्ट्रपति का निर्वाचन करने के लिये एक निर्वाचक मण्डल बनता है इसमें संसद के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्य तथा राज्यों की विधान-सभाओं के निर्वाचित सदस्य होते हैं।

मतदान के लिये सविधान ने एकल सङ्क्रमणीय मत (Single Transferable Vote) द्वारा आनुपातिक-प्रतिनिधित्व पद्धति (Proportional Representation) की व्यवस्था की है। मतदान गुप्तशलाका पद्धति (Secret Ballot System) द्वारा होता है।

संसद के दोनो सदनों के निर्वाचित सदस्यों के मत राष्ट्रपति के निर्वाचन में कुल उतने होते हैं जितने कि समस्त राज्यों की विधानसभाओं के निर्वाचित सदस्यों के होते हैं। राज्यों का आकार भिन्न होने के कारण यह तय करना बहुत कठिन काम था कि प्रत्येक राज्य के निर्वाचकों को कितने मत देने का अधिकार हो, उसके लिए निम्न सूत्र बना लिया गया है—

किसी राज्य की विधानसभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य के मतों की संख्या =
 उस राज्य की जनसंख्या

राज्य विधानसभा के सदस्यों की संख्या $\times 1000$

तथा संसद के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य के मतों की संख्या =

कुल राज्यों की विधानसभाओं के समस्त निर्वाचित सदस्यों के कुल मतों की संख्या

संसद के कुल निर्वाचित सदस्यों की संख्या

राष्ट्रपति के निर्वाचक प्रत्यक्ष जनता के प्रतिनिधि होते हैं अतः राष्ट्रपति का निर्वाचन काफी लोकतन्त्रात्मक हो जाता है। संसद और राज्यों की विधानसभाओं को उसके निर्वाचन का अधिकार देकर निर्वाचन को राष्ट्रीय महत्व प्रदान किया गया है। राज्यों की विधानसभाओं को राष्ट्रपति के चुनाव में जोड़ना इस दृष्टि से भी आवश्यक था क्योंकि राष्ट्रपति समय-समय पर राज्यों के प्रशासन में भी हस्तक्षेप करता है। अभी तक तो सघ और राज्यों में कांग्रेस के बहुमत का दलीय छत्र छाया हुआ है और दलीय अनुशासन के नाते दल के समस्त सदस्य उस व्यक्ति को ही अपने मत प्रदान करते हैं जो दल द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है अतः राष्ट्रपति के निर्वाचन में कोई बड़ी कठिनाई उपस्थित नहीं होती परन्तु यदि अन्य दल भी राज्यों या सघ में शक्तिशाली हो जायें और कांग्रेस की छत्र-छाया कम हो जाये तो निश्चय ही यह निर्वाचन इतनी सुविधा से सम्पन्न नहीं हो सकेगा।

राष्ट्रपति का कार्यकाल—सविधान में कहा गया है कि राष्ट्रपति का कार्यकाल पांच वर्ष होगा। इस अवधि के पश्चात् नये निर्वाचन होंगे। सविधान ने एक ही व्यक्ति के अनेक बार राष्ट्रपति पद के लिये चुनाव में खड़े होने और वह पद प्राप्त करने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया है। हमारे वर्तमान राष्ट्रपति डाक्टर राजेन्द्रप्रसाद जो २६ जनवरी १९५० से अभी तक अपने पद पर विद्यमान हैं वे १९५२ और १९५७ में दो बार राष्ट्रपति पद के लिये चुनाव जीत चुके हैं, आगे भी उनके पद प्राप्त करने पर सविधान की ओर से कोई बाधा नहीं है।

सविधान ने ऐसी कोई व्यवस्था नहीं की है कि यदि राष्ट्रपति कार्य करने

के अयोग्य हो जाये तो उसे उपराष्ट्रपति द्वारा हटाया और उसका स्थान ग्रहण किया जा सके। उसके लिए ससद के दोनों सदनों को प्रस्ताव स्वीकार करना होगा। यदि राष्ट्रपति का पद त्याग-पत्र, मृत्यु अथवा महाभियोग द्वारा रिक्त हो जाये तो उसके स्थान पर तुरन्त तो उपराष्ट्रपति उसके पद का कार्यभार सम्भालेगा परन्तु छ मास के भीतर ही राष्ट्रपति का नया निर्वाचन कर लिया जायेगा और उपराष्ट्रपति अपने पद पर वापिस काम करने लग जायेगा। इस प्रकार चुना गया राष्ट्रपति पूरे पाच वर्ष तक कार्य करता है।

शपथ—राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित होने वाले व्यक्ति को अपना पद सम्भालने से पूर्व एक शपथ लेनी होती है कि वह निष्ठा के साथ राष्ट्रपति पद के कर्तव्यों का पालन करेगा और अपनी पूरी शक्ति के साथ संविधान और विधि की सुरक्षा, रक्षा और प्रतिष्ठा करेगा। वह यह भी प्रतिज्ञा करता है कि वह भारत की जनता की सेवा, और उसके कल्याण में अपने को लगावेगा।

वेतन और सुविधायें—राष्ट्रपति के लिये संविधान ने व्यवस्था की है कि उसके वेतन और अन्य सुविधायों के बारे में ससद विधि बनायेगी, इस बीच में उसे दस हजार रुपये प्रति मास वेतन के रूप में तथा वे सब भत्ते और दूसरी सुविधायें मिलेंगी जो उससे पहले गवर्नर जनरल को प्राप्त होते थे।

वेतन और भत्तों के अतिरिक्त राष्ट्रपति को एक निःशुल्क निवास स्थान मिलता है जिसे राष्ट्रपति भवन कहा जाता है। इस भवन की देखभाल तथा उसमें होने वाले नाना आयोजनों और भोजों के लिए एक बड़ी राशि भत्तों के रूप में दी जाती है।

राष्ट्रपति के वेतन और भत्तों तथा अन्य सुविधायों को उसके कार्यकाल में परिवर्तित नहीं किया जा सकता। साथ ही इनके बारे में ससद के भीतर किसी प्रकार का मतदान नहीं हो सकता, य सब राशियाँ भारत की सूचित निधि पर भारित होती हैं। पद से निवृत्त होने पर उसे निवृत्ति वेतन दिया जाता है जिसका निर्णय ससद करती है, वर्तमान समय में वह पन्द्रह हजार रुपये प्रति वर्ष है।

ब्रिटिश सम्राट की ही भाँति हमारे राष्ट्रपति को भी कुछ विमुक्तियाँ प्रदान की गई हैं। उसे बन्दी नहीं बनाया जा सकता तथा कारावास में नहीं डाला जा सकता। उसके विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई दण्ड-कार्यवाही (Criminal Proceedings) नहीं चलाई जा सकती। कोई दीवानी कार्यवाही करने के दो मास पहले उसे उसकी सूचना देना अनिवार्य है। वह अपने पद से सवधि किसी भी नाम के लिये किसी न्यायालय के सम्मुख उत्तरदायी नहीं होता।

महाभियोग—संविधान ने संसद की उच्चता को प्रमाणित करने के लिए यह व्यवस्था की है कि जब कभी राष्ट्रपति उसकी दृष्टि में संविधान का उल्लंघन करे तथा उसके बारे में दुराचार का अभियोग सिद्ध हो जाये तो ससद उस पर महाभियोग (Impeachment) चलाकर उसे पदच्युत कर सकती है।

महाभियोग चलाने की पद्धति यह है कि संसद का एक सदन राष्ट्रपति के विरुद्ध दोष आरोपित करता है तथा दूसरा सदन उन दोषों की जांच करेगा। दोष लगाने वाले सदन के कम से कम चौथाई सदस्य अपने हस्ताक्षर करके दोषारोपण के प्रस्ताव को कम से कम चौदह दिन पूर्व सदन के पास सूचना और आवश्यक कार्यवाही के लिये भेजेंगे। उसके बाद वह सदन उस प्रस्ताव पर विचार करने के लिए ग्राह्य किया जायगा तथा यदि वह उस प्रस्ताव को अपनी कुल सदस्य संख्या के दो-तिहाई बहुमत से पास कर देता है तो वह प्रस्ताव अनुसंधान के लिए दूसरे सदन के सामने भेज दिया जायेगा।

इस प्रकार दोष आरोपित कर दिये जाने के बाद संसद का दूसरा सदन या तो स्वयं आरोपों की जांच करेगा या उनकी जांच करायगा। राष्ट्रपति को अधिकार दिया गया है कि वह इस प्रकार की जांच में स्वयं अपना पक्ष उपस्थित करने के लिए उपस्थित हो सकता है अथवा अपना प्रतिनिधि भेज सकता है।

जांच के परिणामस्वरूप यदि जांच करने वाला सदन ऐसा प्रस्ताव अपनी कुल सदस्य संख्या के दो तिहाई बहुमत से पास कर दे कि उसकी दृष्टि में आरोपित दोष सिद्ध हो गए हैं तथा राष्ट्रपति को उन दोषों का अपराधी पाया गया है तो उस प्रस्ताव का अर्थ यह होगा कि राष्ट्रपति उस प्रस्ताव के पास होने की तिथि से ही अपने पद से पृथक् माना जायेगा और उसका स्थान तत्काल उपराष्ट्रपति द्वारा ग्रहण कर लिया जायेगा।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ और उसके कार्य

राष्ट्रपति भारत का सर्वोच्च अधिकारी है। वह भारत की राज्यसत्ता का प्रतीक और प्रतिनिधि है। संविधान ने कहा है कि सघ की कार्यपालिका सत्ता राष्ट्रपति में निहित होगी। यहाँ सबसे पहले यह आवश्यक है कि हम राष्ट्रपति की शक्तियों की प्रकृति को भली प्रकार समझ लें।

राष्ट्रपति का पद एक शोभा का पद है। वह वास्तव में एक औपचारिक अधिकारी है उसे कोई वास्तविक सत्ता नहीं दी गई है। यद्यपि उसे संसद के साधन विधिनिर्माण के काम में जोड़ा गया है तथापि उसे उस बारे में कोई वास्तविक सत्ता नहीं मिली है। इसी प्रकार कार्यपालिका क्षेत्र में उसकी सत्ता नाम मात्र की है, उसे अपने मन्त्रियों की सलाह माननी ही होती है और वह उसकी अवहेलना तब तक नहीं कर सकता जब तक कि मन्त्रिपरिषद् की संसद का बहुमत प्राप्त है। डा० अम्बेडकर जिन्हें हम भारतीय संविधान का मनु कह सकते हैं, राष्ट्रपति की शक्तियों के बारे में इस प्रकार हमारा मार्गदर्शन करते हैं —

“संविधान में किस प्रकार के शासन की कल्पना की गई है ?संविधान के प्रारूप में भारतीय सघ के शीर्ष पर एक अधिकारी बैठाया गया है जिसे सघ का राष्ट्रपति कहा गया है। इस अधिकारी के पद का नाम हमें संयुक्तराज्य अमेरिका के

राष्ट्रपति का स्मरण दिलाता है। परन्तु नाम की समानता के अतिरिक्त अमेरिका में प्रचलित शासन-पद्धति और भारत की प्रस्तावित शासन व्यवस्था में और कोई समानता नहीं है। अमेरिकन शासन-पद्धति को अध्यक्षतात्मक प्रणाली कहा जाता है। भारत में संविधान का प्राश्य ससदात्मक शासन की योजना करता है। दोनों मौलिक रूप में भिन्न हैं। अमेरिका की अध्यक्षतात्मक प्रणाली में राष्ट्रपति कार्यपालिका का मुख्य अध्यक्ष होता है, सारा प्रशासन चलाने की सत्ता उसी में निहित है। भारत के संविधान (प्राश्य) में राष्ट्रपति का स्थान वह है जो ब्रिटिश संविधान में सम्राट का है। वह राज्य का अध्यक्ष होता है परन्तु कार्यपालिका का नहीं। वह राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है परन्तु उस पर शासन नहीं करता। वह राष्ट्र का प्रतीक है। प्रशासन में उसका स्थान एक औपचारिक मुद्रा के समान है जिसके द्वारा राष्ट्र के निर्णय घोषित किये जाते हैं। अमेरिकन संविधान में राष्ट्रपति के अधीन अनेक सचिव (मन्त्री) होते हैं जो विविध विभागों का संचालन करते हैं। इसी प्रकार भारतीय राष्ट्रपति के अधीन अनेक मन्त्री होंगे जो विविध प्रशासकीय विभागों का संचालन करेंगे। यहाँ भी दोनों के बीच में एक मौलिक अन्तर है। अमेरिकन राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों द्वारा दिये गये परामर्श को मानने के लिये बाध्य नहीं है। भारत में राष्ट्रपति सामान्यतः अपने मन्त्रियों का परामर्श मानने के लिये बाध्य होगा। वह न तो उनकी सलाह के विरुद्ध कुछ कर सकता है न वह उनकी सलाह के बिना कुछ कर सकता है। अमेरिकन राष्ट्रपति किसी भी समय किसी भी मन्त्री को उसके पद से हटा सकता है। परन्तु भारत के राष्ट्रपति को ऐसा करने की कोई शक्ति तब तक नहीं है जब तक कि उसके मन्त्रियों को संसद के बहुमत का समर्थन प्राप्त है।" (४ नवम्बर १९४८ को संविधान सभा के सामने भाषण करते हुए।)

राष्ट्रपति के बारे में यह आशंका नहीं की जा सकती कि वह संसद की इच्छा की अवहेलना करके किसी शक्ति का प्रयोग कर सकेगा और स्वेच्छाचारी शासक की तरह व्यवहार कर सकेगा। ब्रिटिश सम्राट की भाँति वह कोई गसती नहीं कर सकता, इसका अर्थ यही है कि उसे गलत या सही कुछ भी करने का कोई अधिकार है ही नहीं। वह अपने मन्त्रियों का एक अच्छा मित्र मार्गदर्शक और सचेतक हो सकता है। समय समय पर वह उन्हें परामर्श दे सकता है। हमारे वर्तमान राष्ट्रपति प्रायः प्रधान मन्त्री को पत्र लिखकर विविध विषयों पर अपनी निजी सलाह उसे देते हैं। ऐसे अवसरों पर जब राष्ट्रपति को लगता है कि मन्त्रिपरिषद् कोई गलत नीति अपना रही है तो वह उसको चेतावनी दे सकता है कि उस नीति के क्या दुष्परिणाम आने की सम्भावना उसके मस्तिष्क में है, वह उससे कह सकता है कि वह यदि उस नीति का ही अनुसरण करेगा तो वह भी उसे तो उनका समर्थन करना ही होगा तथापि वह अपना धर्म समझता है कि मित्र के नाते उसे उसकी नीति के दुष्परिणाम के बारे में सचेत और सावधान बन दे। मन्त्रियों को यह स्वतन्त्रता है कि वे उसकी सलाह मानें या न मानें। वे उसकी राय मानने के

लिये वाध्य नहीं किये जा सकते, क्योंकि वे मसद के सामने उत्तरदायी होने हैं और उससे ही सत्ता प्राप्त करते हैं। जब तक मसद में उनका बहुमत होता है तब तक उन्हें राष्ट्रपति से कोई खतरा नहीं होता।

शक्तियों का वर्गीकरण—राष्ट्रपति की शक्तियों का वर्गीकरण करते समय अनेक विद्वानों ने उसे कार्यपालिका विधायिका और न्यायपालिका विभागों में परम्परागत ढंग से बाटा है। हमारी मन्न भनि में यह वर्गीकरण इस प्रकार नहीं किया जा सकता। राष्ट्रपति सभ का सर्वोच्च कार्यपालिका अधिकारी है, अतः स्वाभाविक रूप में उसकी सत्ता कार्यपालिका प्रकृति की ही हो सकती है। किसी लोकतन्त्र में किसी अनेक व्यक्ति या अधिकारी को विधायी सत्ता नहीं दी जा सकती। संविधान ने मसद को यह शक्ति प्रदान की है। मसद को आहूत स्थगित और विघटित करने की शक्ति जो उसे दी गई है वास्तव में वह उसकी शक्ति न होकर उसका काम है। हमेशा यह काम कार्यपालिका अधिकारी का ही होता है कि वह विचारात्मक-सभा (Deliberative Body) की बैठकें बुलाय और उनका सत्रावसान आदि करे। इस बारे में राष्ट्रपति को कोई स्वेच्छा की शक्ति प्राप्त नहीं है उसे मसद के बनाय नियमों के अनुसार यह कार्यवाही करनी होती है। जहाँ तक मसद के सामने भाषण देने, उसके विधेयों पर हस्ताक्षर करने या उन्हें पुनर्विचार के लिये मसद के सामने लौटाने की शक्ति का प्रश्न है वह भी विमुक्त कार्यपालिका सत्ता का ही एक प्रयोग है। वह कार्यपालिका के अध्यक्ष के नाते मसद के सामने कार्यपालिका की नीतियों और उसके कार्यों का प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है, उसके इस भाषण का रूप मन्त्रिपरिषद के द्वारा निर्धारित किया जाना है तथा इसमें वह कोई ऐसी बात नहीं कह सकता जो मन्त्रिपरिषद की घोषित नीति के विरुद्ध हो। विधेयों पर हस्ताक्षर करने का काम केवल प्रमाणित करने के जैसा है। उसके हस्ताक्षर एक अन्तिम मुहर या मुद्रा के समान हैं जिनके होने से विधेयक विधि का रूप ले लेता है और कार्यपालिका के प्रशासकीय विभाग उसे लागू करते हैं। विधियाँ मसद बनाती हैं, परन्तु उन्हें लागू करने का काम कार्यपालिका का प्रशासकीय विभाग करता है। प्रशासन तब तक विधियों को लागू नहीं कर सकता जब तक कि उसका अध्यक्ष ऐसा आदेश न दे। राष्ट्रपति उसके अध्यक्ष के नाते अपने हस्ताक्षर करके विधि को प्रचारित और लागू करता है। यह विमुक्त उसका कार्यपालिका कृत्य है।

इसी प्रकार राष्ट्रपति जब किसी अपराधी को दण्ड को कम करता, उसे निनवित करता या क्षमा करता है तो यह उसकी न्यायपालिका सत्ता नहीं है। भारत में सर्वोच्च न्यायपालिका के रूप में सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा की गई है और यह असंभव था कि संविधान निर्माता उसका ऊपर किसी दूसरी सत्ता की रचना करके एक अन्तर्विरोध को जन्म देते। राष्ट्रपति अपराधियों का दण्ड आदि को क्षमा करने का कार्य राज्य के सर्वोच्च-न्यायाधीश की हैमियत में नहीं करना कार्यपालिका अध्यक्ष के नाते करता है। अपराधी का अपराध जब राज्य के विरुद्ध होता है तब राज्य के

सर्वोच्च प्रतिनिधि के नाते राष्ट्रपति को सहज ही यह अधिकार मिल जाता है कि वह अपने अपराधों को क्षमा कर सके। यदि क्षमा आदि का अधिकार न्यायपालिक प्रवृत्ति का होता तब राष्ट्रपति न्यायाधीश की भाँति न्यायालय जमा कर बैठता तब उसके सामने दोनों पक्ष उपस्थित होते एवं वह अपना निर्णय करता। यहाँ हम यह कहना चाहते हैं कि राष्ट्रपति किसी प्रकार की न्यायपालिका-सत्ता का प्रयोग नहीं करता, वह न्याय नहीं करता वरन् क्षमा करता है। न्याय और क्षमा में बहुत अंतर है। न्याय किन्हीं निर्धारित नियमों के अनुसार किया जाता है परन्तु क्षमा के लिये इस प्रकार की कोई मर्यादा नहीं हो सकती। वैसे यह स्पष्ट कर दिया गया है कि राष्ट्रपति किन-किन अपराधों के अपराधियों को क्षमा दे सकता है और किस मात्रा में।

इस प्रकार राष्ट्रपति की शक्तियों को कार्यपालिका शक्तियाँ मानकर हम उन्हें निम्न प्रकार से वर्गीकृत करना उचित समझते हैं—

- (१) सामान्य शक्तियाँ (General powers)
- (२) नियुक्ति की शक्तियाँ (Powers of appointment)
- (३) वित्तीय शक्तियाँ (Financial powers)
- (४) आपात्कालीन शक्तियाँ (Emergency powers)
- (५) अल्पकालीन शक्तियाँ (Temporary powers)

सामान्य शक्तियाँ

राष्ट्रपति की सामान्य शक्तियाँ कई प्रकार की हैं, वे उस तमाम क्षेत्र में लागू होती हैं जिसमें कि संसद को विधियाँ बनाने का अधिकार है। किसी संधि या समझौते द्वारा भारत सरकार को जो शक्तियाँ प्राप्त होती हैं वे भी राष्ट्रपति के क्षेत्राधिकार में सम्मिलित होती हैं। सामान्य शक्तियों के मुख्य भेद इस प्रकार हैं—

- (क) आदेश निकालने की शक्ति
- (ख) संसद के सम्बन्ध में शक्ति
- (ग) राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करने की शक्ति
- (घ) अध्यादेश जारी करने की शक्ति
- (च) सर्वोच्च-सेनापति पद
- (छ) शासन सम्बन्धी जानकारी पाने का अधिकार।

(क) आदेश निकालने की शक्ति—सब सरकार की ओर से जितने भी आदेश निकाले जाते हैं वे सब राष्ट्रपति के नाम से निकाले जाते हैं, अनेक आदेशों पर उसके हस्ताक्षर होना अनिवार्य है जिसके बिना न्यायालय आदेश को मान्यता प्रदान करने से मना कर सकता है, वह प्रशासन को ठीक ढंग से चलाने के लिये नियम व उपनियम बना सकता है।

- (ख) संसद के सम्बन्ध में शक्ति—संविधान ने राष्ट्रपति को यह काम सौंपा

है कि वह संसद के सम्बन्ध में कुछ कर्तव्यों का पालन और कुछ शक्तियों का प्रयोग करेगा। कहा गया है कि वह समय-समय पर संसद की बैठकें बुलायेगा (आहूत-करेगा), परन्तु उसको दो बैठकों के बीच में साधारणतया छह मास से अधिक का समय नहीं बीतना चाहिये। इसके अनिश्चित वह संसद के सत्र (Session) का अवसान अर्थात् सत्रावसान (Prorogue) करता है, एवं उसे विघटित (Dissolve) करता है। सत्रावसान का अर्थ यह है कि वह संसद के किसी चालू सत्र अर्थात् उसकी बैठक को समाप्त करने की घोषणा करता है। विघटित करने का अर्थ है उसे भंग करना। यहां यह ध्यान में रखना चाहिये कि संसद में राज्यसभा का विघटन नहीं हो सकता वह एक अखण्ड और चिरन्जीवि सदन है, केवल लोकसभा को ही विघटित किया जा सकता है।

साधारण विधेयक जब राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिये उसके सामने लाये जाते हैं तो उसे यह अधिकार दे दिया गया है कि वह उन विधेयकों को अपने संदेश के साथ संसद के पास पुनर्विचार के लिये वापिस भेज सकता है परन्तु संसद उसे दूसरी बार चाहे किसी रूप में भी भेजे उसे उस पर हस्ताक्षर करके उसे लागू करना होता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि राष्ट्रपति संसद का आभाकारी सेवक है वह उसकी इच्छा के विरुद्ध कुछ नहीं कर सकता।

वित्तीय विधेयकों के बारे में यह कहा गया है कि जब कभी कोई विधेयक लोकसभा के अध्यक्ष के द्वारा वित्तीय-विधेयक घोषित कर दिया जाता है तब उसे संसद के सामने लोकसभा में रखने से पहले उस पर राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त की जाती है, राष्ट्रपति उस पर अपनी अनुमति तबही देता है जब कि उसकी मन्त्रिपरिषद् उसे बंसा करने का परामर्श दे, अन्यथा वह उस पर अपनी अनुमति प्रदान नहीं करता ऐसे विधेयक जब संसद द्वारा पास किये जाने के बाद उसके पास हस्ताक्षर के लिये आते हैं तो वह चुपचाप उन पर हस्ताक्षर करके उन्हें लागू कर देता है। वह वित्तीय विधेयकों को संसद के पुनर्विचार के लिये नहीं लौटा सकता।

राष्ट्रपति को संसद के बारे में यह अधिकार भी दिया गया है कि वह संसद के किसी एक या दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में भाषण कर सकता है तथा कार्यपालिका की ओर से उसके कार्यों व नीतियों का व्योरा रख सकता है। उसके ऐसे भाषण मन्त्रिपरिषद् के नियंत्रण में तैयार किये जाते हैं वह तो केवल उन्हें पढ़ने भर का काम करता है। यह भी उसका एक कार्यपालिका कृत्य ही है, वह कार्यपालिका के अध्यक्ष के नाम संसद के सामने कार्यपालिका के काम की रिपोर्ट पेश करता है। संविधान के अनुच्छेद ३६४ में राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया है कि वह देश के बड़े बन्दरगाहों और वायु-प्रद्वों (AirBases) का संसद द्वारा बनाई गई किसी विधि के क्षेत्र से बाहर निकाल दे तथा उनके बारे में कोई फैर बदल कर सके। यह व्यवस्था समभवतः सामरिक अर्थात् सैनिक दृष्टि से की गई है।

(ग) राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करने की शक्ति—राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रतिनिधि

होता है। वह विदेशों में भेजे जाने वाले राजदूतों और अधिकारियों को भारत की ओर से प्रमाणपत्र प्रदान करता है तथा विदेशी राजपुरुषों का स्वागत करता है।

राष्ट्रीय महत्व के अवसरों पर वह राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। जैसे २६ जनवरी को गणराज्य दिवस के अवसर पर वह तीनों सेनाओं से सलामी लेता है तथा राष्ट्रीय झंडा फहराता है। वर्ष भर में वह अनेक राष्ट्रीय-महत्व के उद्घाटन करता है तथा सभाओं व सस्थाओं में भाषण करता है।

(घ) अध्यादेश जारी करने की शक्ति—राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि जब सदन का अधिवेशन न हो रहा हो उस काल में यदि देश के भीतर किसी विधि का बनाना और उसे लागू करना अनिवार्य हो जाय तो राष्ट्रपति अध्यादेश जारी कर सकता है। अध्यादेशों को न्यायालय सदन की विधियों के समान ही सम्मान देंगे। परन्तु ये अध्यादेश विधि नहीं होते वरन् वे कार्यपालिका आदेश होते हैं जो सदन का अधिवेशन आरम्भ होने के बाद उसके सामने उसकी स्वीकृति के लिये रखे जाते हैं तथा यदि सदन उस बारे में अपना अधिवेशन आरम्भ होने के छह मास के भीतर कोई निर्णय नहीं करती तो वे अध्यादेश रद्द हो जायेंगे। संसद उन्हें इससे पहले भी रद्द कर सकती है या उनके समर्थन में विधि बना सकती है।

कुछ लोगों का विचार है कि अध्यादेश जारी करने की शक्ति राष्ट्रपति की विधि निर्माण की शक्ति है, परन्तु ऐसा नहीं है। यदि अध्यादेश विधि होते तो उन्हें सदन के सामने रखने की कोई आवश्यकता ही नहीं थी। केवल थोड़े से समय के लिये न्यायालय उन्हें विधि के समान मान लेते हैं ऐसा संविधान ने लिखा है। जब राज्य का काम चलाने में कार्यपालिका को किसी नियम का लागू करना अनिवार्य मालूम होता है और वह उसके लिये सदन का अधिवेशन आरम्भ होने तक इकना उचित नहीं समझती तो वह इस प्रकार अध्यादेश जारी कर सकती है। राष्ट्रपति को कार्यपालिका शक्ति को अधिक ब्यवहारिक बनाने तथा उससे सम्बन्धित कर्तव्यों को पूरा करने की शक्ति देने के लिये यह अधिकार उसे दिया गया है। इस अधिकार का प्रयोग भी वह दूसरे अधिकारों के समान ही अपने मंत्रिपरिषद के परामर्श पर करेगा, स्वेच्छा से नहीं। यदि वह स्वेच्छा से ऐसा करता है तो मन्त्रिपरिषद सदन के भीतर उसको रद्द करके राष्ट्रपति को अपमानित कर सकती है।

(च) सर्वोच्च-सेनापति पद—राष्ट्रपति भारत का सर्वोच्च सेनापति होता है। स्वतन्त्रता से पहले भारत में प्रतिरक्षा सेनाओं का एक सेनापति होता था जो भारत में ब्रिटिश सरकार का प्रतिनिधि होता था। गणराज्य की घोषणा के बाद सेनापति का पद राष्ट्रपति को दे दिया गया है। भारत की जल, स्थल और नभ सेनाओं के तीन अलग-अलग प्रमुख होते हैं परन्तु उनमें से किसी को सेनापति नहीं कहा जाता। राष्ट्रपति को शक्ति दी गई है कि उसके आदेश से देश की प्रतिरक्षा सेनाएँ काम करेंगी, परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि वह संसद की अवज्ञा कर सकता है। उसे विधि के अनुसार अपनी शक्ति का प्रयोग करना होगा। युद्ध, शांति,

सशस्त्र सेनायें और समस्त प्रतिरक्षा तैयारी संसद के अधिकार क्षेत्र के भीतर है अतः वह इस मामले में राष्ट्रपति की शक्तियों को कम कर सकती है, वह उसके लिए धन देन से मना कर सकती है, उसके पास यह सबसे बड़ी शक्ति है। परन्तु कार्यपालिका का अध्यक्ष होने के नाते वैधानिक प्रतिबन्ध न होने पर राष्ट्रपति अपने मंत्रियों के परामर्श से सशस्त्र सेनाओं को देश के आंतरिक विद्रोह का दमन करने का आदेश दे सकता है, तथा बिना मंत्रियों से पूछे ही उन्हें बाह्य आक्रमण का सामना करने का आदेश कर सकता है। तथापि उसे हर स्थिति में मंत्रियों के सहयोग पर निर्भर रहना होगा क्योंकि वे ही संसद की ओर से धन और यातायात आदि की व्यवस्था कर सकते हैं। अकेला राष्ट्रपति इस प्रकार सर्वोच्च-सेनापति होने पर भी निरक्षर सत्ता का प्रयोग नहीं कर सकता। राष्ट्रपति सशस्त्र सेना को जो आदेश देगा उसकी भाषा और भावना की रचना सैनिक सेवाओं के प्रमुखों के परामर्श पर तैयार की जायगी। इस प्रकार वास्तव में राष्ट्रपति किसी सत्ता का प्रयोग नहीं करता बल्कि वह एक दलीय मंत्रिपरिषद् और देश की सशस्त्र प्रतिरक्षा सेनाओं के मध्य सम्बन्ध निर्माण करता है। संविधान की यह इच्छा रही है कि सेनाओं को दलीय-मंत्रिपरिषद् के सीधे सम्पर्क में आने का न अवसर मिले न उसकी आवश्यकता ही रहे जिससे कि वह दल किसी समय सेना की सहायता से देश की नागरिक स्वतन्त्रताओं का अपहरण न कर सके। यद्यपि हमारे यहाँ ऐसी व्यवस्था नहीं है कि युद्ध छेड़ने से पहले संसद की स्वीकृति लेना आवश्यक हो कि भाति अनिवार्य हो तथापि यह निश्चित है कि जब तक राष्ट्रपति को यह विश्वास न हो कि संसद का बहुमत बैसा करने के पक्ष में होगा तब तक वह युद्ध की घोषणा नहीं करेगा। इसका यह भी अर्थ है कि यदि किसी समय देश का प्रधानमंत्री राष्ट्रपति को यह परामर्श देता है कि युद्ध छेड़ दिया जाय परन्तु यदि राष्ट्रपति को यह विश्वास है कि संसद का बहुमत इस प्रश्न पर प्रधान-मंत्री का समर्थन नहीं करेगा तो वह प्रधानमंत्री को साफ कह देगा कि वह उस परिस्थिति में बिना संसद की स्वीकृति के बैसा कोई कदम उठाने के लिये तैयार नहीं है।

(घ) शासन संबंधी जानकारी पाने का अधिकार—संविधान ने प्रधानमंत्री को यह कर्तव्य सौंपा है कि वह राष्ट्रपति को मंत्रिपरिषद् के प्रशासन एवं विधि-निर्माण संबंधी निर्णय और प्रस्ताव भिजवायगा उसे वे समस्त सूचनाएँ देगा जो वह मांगें तथा यदि राष्ट्रपति चाहता है कि किसी ऐसे मामले को जिसमें किसी मंत्री ने बिना मंत्रिपरिषद् के विचार किए ही कोई निर्णय ले लिया हो मंत्रिपरिषद् के विचारार्थ पेश किया जाये तो वह बैसा करेगा। इस प्रकार यद्यपि संविधान ने राष्ट्रपति की शक्ति बहुत सीमित कर दी है तथापि उसका ऐसा प्रयोजन नहीं मालूम होता कि वह उसे बिल्कुल ही कठपुतली बना दे। उपरोक्त व्यवस्था से यह जान पड़ता है कि संविधान यह चाहता है कि प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद् के दूसरे सदस्य राष्ट्रपति के व्यक्तित्व के दबाव को अनुभव करें और यह न समझें कि वे सर्वथा स्वतंत्र

है। राष्ट्रपति कार्यपालिका विभाग का अध्यक्ष है, इस नाते मंत्रिपरिषद उसके अधीन है ही।

नियुक्ति की शक्तियाँ

राष्ट्रपति को संविधान ने कुछ महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ करने का अधिकार भी दिया है। वह दो प्रकार की नियुक्तियाँ करता है—एक तो लोक-सेवाओं में होने वाली नियुक्तियाँ और दूसरी राजनीतिक पदों पर नियुक्तियाँ, एक तीसरी प्रकार की नियुक्तियाँ भी वह करता है जिन्हें हम उच्च पदाधिकारियों की नियुक्तियाँ कह सकते हैं इनमें कुछ आयोग और उनके सदस्य भी सम्मिलित हैं।

जहाँ तक लोकसेवकों की नियुक्ति का प्रश्न है संविधान ने संसद और राज्य-विधान मण्डलों को यह अधिकार दिया है कि वे अपने-अपने लिए लोकसेवा आयोग बनाकर उसके द्वारा लोकसेवकों की छान करायें। इस प्रकार लोकसेवकों को चुनने का काम लोकसेवा आयोग करता है और राष्ट्रपति सघीय लोकसेवा आयोग द्वारा चुने गये लोगों को औपचारिक रूप में नियुक्त करता है। उन्हें पद से हटाने का अधिकार भी यों तो राष्ट्रपति को दिया गया है तथापि उन्हें हटाने के भी नियम होते हैं जिनका उल्लंघन नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रपति राज्य के महत्वपूर्ण पदों पर जो अराजनीतिक नियुक्तियाँ करता है उनमें सच के महाध्यायवादी, नियंत्रक महालेखक परीक्षक तथा सर्वोच्च-न्यायालय व उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश मुख्य हैं। उनके अतिरिक्त वह सघीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों और अध्यक्ष को भी नियुक्त करता है। वह अनुसूचित व प्रादिम जाति अधिकारी, पिछड़ी जाति सुधार आयोग, वित्तआयोग, राष्ट्रभाषा आयोग, निर्वाचन आयोग एवं अन्तर्राज्य परिषद आदि की नियुक्ति करता है।

राष्ट्रपति को कुछ महत्वपूर्ण राजनीतिक नियुक्तियाँ करने का अधिकार भी दिया गया है। इनमें सबसे महत्वपूर्ण नियुक्ति प्रधानमंत्री और मंत्रिपरिषद की है। वास्तव में राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री की नियुक्ति के बारे में उस समय कोई स्वतन्त्रता नहीं होती जबकि समद के भीतर किसी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो। बँटा होने पर बहुमत दल का नेता ही प्रधानमंत्री होता है और राष्ट्रपति उसे बुलाकर उससे मंत्रिपरिषद बनाने के लिए कहता है। प्रधानमंत्री उसे मंत्रिपरिषद के सदस्यों के नाम दे देता है और राष्ट्रपति उन सबको शपथ दिला देता है। परन्तु जब सत्ता के भीतर अर्थात् लोकसभा के भीतर किसी भी राजनीतिक दल का स्पष्ट बहुमत न हो तो राष्ट्रपति को प्रधानमंत्री की नियुक्ति में स्वतन्त्रता तो होती है परन्तु उससे कहीं अधिक परेशानी होती है और वह इस तलाश में रहता है कि वह व्यक्ति कौन है जिसे लोकसभा के बहुमत का समर्थन मिल सके। राष्ट्रपति इस मामले में कोई शक्ति नहीं रखता, उसे यह ध्यान रखना होता है कि लोकसभा उसके बनाये हुए मंत्रिपरिषद को हटा न दे। प्रधानमंत्री के अतिरिक्त दूसरी महत्वपूर्ण नियुक्ति वह

राज्यों के राज्यपाल की करता है। ये नियुक्तियां वह प्रधान मंत्री की सलाह से करता है, और इसी प्रकार वह राज्य की ओर से विदेशों में भेजे जाने वाले राजदूतों व राजनयिक-प्रतिनिधियों की नियुक्ति भी करता है। जितनी भी राजनीतिक नियुक्तियां हैं वे सब प्रधानमंत्री की इच्छा पर निर्भर करती हैं क्योंकि राजनीतिक पद लोक-सभा के बहुमत प्राप्त दल के ही एकाधिकार में होते हैं, उन पर ऐसे लोगों का ही नियुक्ति की जा सकती है जो मंत्रिपरिषद की नीतियों को जानते और उनमें विश्वास रखते हों तथा दल को भी उन पर पूरा भरोसा हो, विशेषकर प्रधानमंत्री को, जो लोकसभा में बहुसंख्यक दल का नेता भी होता है।

यहां हम राष्ट्रपति की मनोनीत करने की शक्ति का उल्लेख भी कर सकते हैं। संविधान के अनुसार वह राज्य सभा में १२ सदस्यों एवं आवश्यकता पड़ने पर लोकसभा में दो आमतौर पर भारतीय सदस्यों को मनोनीत कर सकता है।

वित्तीय-शक्तियां

राष्ट्रपति को संविधान ने कुछ ऐसी शक्तियां दी हैं जो राष्ट्रीय वित्त से संबंधित हैं। जैसा कि हम बराबर कहते आये हैं वास्तव में ये शक्तियां राष्ट्रपति की ओर से मंत्रि-परिषद को दी गई हैं, राष्ट्रपति तो केवल नाम मात्र का सत्ताधारी है।

यद्यपि संसदारीय लोकतंत्र में निर्णय करने की अन्तिम शक्ति संसद को दी जाती है तथापि शासन के संचालन और उनकी नीतियों के लिए मंत्रिपरिषद उत्तरदायी होती है। राज्य का वित्त एक बहुत जटिल वस्तु होता है, उसका कारण यह है कि एक ओर तो लोकतंत्र में यह विचार मान्य किया गया है कि अनन्तता से राज्य तभी कर माने जबकि वह विलुप्त ही अनिवार्य हों, दूसरी ओर शासन की सही आवश्यकता का अनुमान केवल उन्हीं लोगों को हो सकता है जो वास्तव में प्रशासन का काम सभालते हैं, इस दृष्टि से मंत्रिपरिषद ही इस स्थिति में होती है जिसे राज्य के लिए धन की सही आवश्यकता का बोध होता है, वह ही राज्य की नीतियों का निर्माण करती है अतः उसे ही यह ज्ञान रहता है कि उसे शासन के संचालन के लिए कितने धन की और कब आवश्यकता होगी, यदि वह व्यवस्था भंग होती है तो उसके लिये यह असम्भव हो जायेगा कि वह शासन का संचालन कर सके। अतः संविधान ने यह शक्ति राष्ट्रपति की ओर से उसे दी है कि वह किसी ऐसे विधेयक को जिसका सबंध धन से हो संसद के सामने रखने की अनुमति दे या न दे। यदि संसद उसकी इच्छा के विपरीत राज्य की व्यवस्था में कोई परिवर्तन करना चाहती है तो इसका अर्थ यह होगा कि उसे मंत्रिपरिषद में विश्वास नहीं रहा है। अतः उम अग्रिम स्थिति को टालने के लिये संविधान ने राष्ट्रपति को यह शक्ति दी है कि वह लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा उसके पास भेजे गये धन-विधेयकों को संसद के सामने विचारार्थ पेश करने या न करने की अनुमति प्रदान करता है। वह अपनी अनुमति तभी प्रदान करेगा जबकि उसकी मंत्रिपरिषद उसे बँसा करने का

परामर्श देगी ।

वार्षिक बजट संसद के सामने रखना—संविधान ने राष्ट्रपति को यह काम भी सौंपा है कि वह प्रत्येक वर्ष राज्य का बजट अर्थात् आय-व्यय तैयार करा कर संसद के सामने पेश कराए। इसका अर्थ भी यही है कि संविधान ने राज्य का वार्षिक बजट तैयार करने और संसद के सामने रखने का काम कार्यपालिका को सौंपा है। समदात्मक लोकतन्त्र में ही नहीं अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में भी बजट तैयार करने का काम कार्यपालिका ही करती है, जैसा कि संयुक्त राज्य अमेरिका में यह काम राष्ट्रपति कराता है।

आपातकोष ३१ नियन्त्रण—देश के आपातकोष (Contingency fund) का नियन्त्रण भी संसद ने राष्ट्रपति को सौंपा है और उसे शक्ति प्रदान की है कि वह राज्य के अप्रत्याशित व्यय (Unforeseen expenditure) के लिये उसमें से राशिदा दे सकता है। ऐसे व्यय की स्वीकृति बाद में संसद से लेनी होती है।

वित्त आयोग की नियुक्ति—राष्ट्रपति एक वित्त आयोग की नियुक्ति करता है जो उसे सच और राज्या के बीच होने वाले वित्तीय सम्बन्धों के बारे में परामर्श देता है। राष्ट्रपति इस आयोग की सिफारिश के आधार पर सच और राज्यों के आयकर से प्राप्त होने वाली राशि का वितरण करता है तथा आसाम, बिहार, बंगाल और उड़ीसा को छूट पर प्राप्त होने वाले निर्यात कर के बदले में वार्षिक अनुदान देता है।

भारत की स्वाधीनता के समय जो देशी नरेश भारत सच में सम्मिलित हुए थे उनको दी जाने वाली प्रिवी पर्स की राशि का निर्धारण भी राष्ट्रपति ही करता है।

आपातकालीन शक्तियाँ

हमारे संविधान ने राष्ट्रपति को जितनी शक्तियाँ प्रदान की हैं उन सबमें सबसे अधिक विवाद उसकी आपातकालीन शक्तियों के बारे में हुआ है। संविधान ने आपातकाल के बारे में पहले से सोचा है और उसमें शासन-व्यवस्था का क्या स्वरूप होगा यह तय किया है। उसने निश्चय किया है कि यदि राष्ट्रपति आवश्यक समझे तो आपातकाल में देश की शासन व्यवस्था सभात्मक के स्थान पर एकात्मक हो सकती है और उसका पूरा भार राष्ट्रपति पर रहेगा।

राष्ट्रपति को अधिकार दिया गया है कि वह निम्न परिस्थितियों में आपात (Emergency) की घोषणा करेगा —

- १ मुद्रा, आभरण अथवा आंतरिक उपद्रव शुरू हो जाने पर या उसकी आशंका होने पर,
- २ राज्यों में सांविधानिक तन्त्र की असफलता पर,
- ३ राष्ट्र की वित्तीय व्यवस्था बिगड़ने पर या उसकी आशंका होने पर।

(१) संविधान में लिखा गया है कि यदि राष्ट्रपति को यह विश्वास हो जाये कि राष्ट्र में युद्ध, आक्रमण अथवा आतंकिक अव्यवस्था की सम्भावना पंदा हो गई है तो वह आपात्काल की घोषणा कर सकता है। ऐसी घोषणा के द्वारा वह शासन व्यवस्था में निम्न परिवर्तन कर सकता है —

(अ) देश में एकात्मक शासन की व्यवस्था की घोषणा कर दे तथा संसद को यह अधिकार दे दे कि वह राज्य सूची के विषयों पर भी विधि निर्माण कर सकती है। ऐसी स्थिति में राज्यों की वे विधियाँ रद्द समझी जाएंगी जो संघीय विधियों के विपरीत हों। इसके अतिरिक्त संघीय कार्यपालिका सारे देश के शासन के लिये समर्थ मानी जाएगी।

(ब) संविधान द्वारा नागरिकों को दिये गये भाषण, सभ्य बनाने, सभा करने, देश में कहीं भी घूमने तथा निवास करने, सम्पत्ति प्राप्त करने, रखने और बचने तथा कोई भी व्यापार या धन्धा करने के मौलिक अधिकार आपात्काल के भीतर निलंबित (Suspended) रहेंगे। उसे यह अधिकार भी दिया गया है कि यदि वह चाहे तो नागरिकों का सांविधानिक उपचारों का अधिकार भी छीन ले।

(स) राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि वह संघ और राज्यों के बीच राजस्व के वितरण सम्बन्धी व्यवस्था को उस समय के नियम रद्द कर सके।

(२) संविधान के अनुच्छेद ३५६ में कहा गया है कि यदि राष्ट्रपति को किसी राज्य के राज्यपाल की सूचना पर या अन्य किसी प्रकार इस बारे में विश्वास हो जाय कि प्रमुख राज्य में सांविधानिक तन्त्र असफल हो गया है तथा वहाँ संविधान के अनुसार शासन का चलाया जाना तत्कालीन परिस्थितियों में सम्भव नहीं रह गया है तो वह उस राज्य में आपात्काल की घोषणा कर सकता है। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद ३६५ कहता है कि यदि राष्ट्रपति यह देखता है कि कोई राज्य संविधान की धाराओं के अनुसार जहाँ उसे संघ के कार्यपालिका आदेशों का पालन करना चाहिये वैसे नहीं करता है तो राष्ट्रपति ऐसा मान सकता है कि वहाँ सांविधानिक शासन नहीं चल रहा है उस स्थिति में भी वह वहाँ आपात्काल की घोषणा कर सकता है। वह एक घोषणा द्वारा उस राज्य की समस्त कार्यपालिका शक्ति को स्वयं सम्भाल सकता है, विधायी सत्ता संघ संसद को दे सकता है तथा राज्य के भीतर किसी व्यक्ति या अधिकारी से सम्बन्ध रखने वाली संविधान की किसी धारा को लागू होने से पूरी तरह रोक सकता है। संसद को यह अधिकार दे दिया गया है कि वह इस प्रकार प्राप्त होने वाली विधायी सत्ता राष्ट्रपति को दे सकती है और उसे यह अधिकार भी दे सकती है कि वह उस सत्ता को जिसे चाहे उसे हस्तांतरित कर सकता है।

(३) यदि राष्ट्रपति यह समझता है कि देश की अर्थ-व्यवस्था और वित्तीय-स्थिरता संकट में पड़ गई है तो वह आपात्काल की घोषणा कर सकता है। इस घोषणा के बाद संघ की ओर से राज्यों को वित्तीय मामलों में जो आदेश भेजे जाएंगे वे उन्हें मानने होंगे। राष्ट्रपति इस प्रकार के किसी आदेश द्वारा राज्य सरकारों को

यह कह सकता हूँ कि वे अपने राज्य कर्मचारियों के वेतन और भत्ते कम करें तथा प्रत्येक वित्तीय विधेयक को राज्य-विधान मण्डल द्वारा स्वीकृत हो जाने के बाद उसकी स्वीकृति के लिये उसके पास भेजें।

इस व्यवस्था के अन्तर्गत राष्ट्रपति को अधिकार दिया गया है कि वह सचीव कर्मचारियों के वेतन और भत्ते कम कर दे तथा सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के वेतन और भत्ते भी कम कर दे। यह बात स्मरण रखने योग्य है कि साधारण परिस्थिति में न्यायाधीशों के कार्यकाल के भीतर उनके वेतन-भत्ते कम करने की शक्ति संविधान ने संसद को भी नहीं दी है।

आपात्कालीन शक्तियों पर सांविधानिक प्रतिबन्ध—इन शक्तियों के प्रयोग पर संविधान ने कुछ गम्भीर प्रतिबन्ध लगाए हैं जो राष्ट्रपति को मनमानी करने से रोकते हैं। इन प्रतिबन्धों का उल्लेख हम इस प्रकार कर सकते हैं—

१. आपात्काल की प्रत्येक घोषणा जारी होने के क्षीघ्र बाद ही संसद के दोनों सदनों के सामने स्वीकृति के लिये पेश की जायेगी।

२. ऐसी प्रत्येक घोषणा जारी होने के दो मास बीतते ही रद्द हो जायेगी, उसे जारी रखने के लिये या तो राष्ट्रपति उसे दोबारा जारी करेगा या यदि संसद के दोनों सदनों की बैठक हो रही हो तो वे उसे स्वीकार करके उसकी प्रवधि बढ़ा सकते हैं।

३. संसद की स्वीकृति प्राप्त हो जाने की स्थिति में यह घोषणा अधिक से अधिक एक बार में छह मास तक जारी रखी जा सकती है। संसद उसे फिर से जारी कर सकता है परन्तु कुल मिलाकर संसद भी उसे एक बार में लगातार तीन वर्षों तक अधिक तक जारी नहीं रख सकती।

४. यदि लोकसभा घोषणा के पहले ही विघटित कर दी गई हो या वह घोषणा किये जाने के दो मास के भीतर विघटित कर दी जाये तब उस स्थिति में राष्ट्रपति घोषणा को राज्यसभा के सामने पेश करेगा और उसके द्वारा स्वीकार कर लिया जाने पर वह घोषणा लोकसभा के नये निर्वाचन होने के बाद उसके पहले अधिवेशन में ही पेश की जायेगी और यदि लोकसभा उसे स्वीकार नहीं करती तो वह घोषणा लोकसभा का अधिवेशन आरम्भ होने के ३० दिन के भीतर रद्द हो जायेगी।

राष्ट्रपति की आपात्कालीन शक्तियों का मूल्यांकन हम आगे करेंगे यहाँ इतना कहना पर्याप्त होगा कि संविधान इन शक्तियों के द्वारा राष्ट्रपति के हाथ मजबूत करना नहीं चाहता था, उसका प्रयोजन केवल यह था कि देश की अस्थिरता बनी रहे, कोई राज्य यदि सभ के विरुद्ध विद्रोह कर दे तो उसे काबू में लाया जा सके और देश की अस्थिरता की रक्षा की जा सके दूसरे यह कि देश में अचानक कोई गम्भीर संकट उत्पन्न हो जाय तो कार्यपालिका तुरन्त उसका सामना कर सके। ऐसा न हो कि अतनी देर में संसद से स्वीकृति ली जाय उतनी देर में सारा देश अपनी स्वतन्त्रता ही खो बैठे या गम्भीर आर्थिक संकट में पड़ जाय, इसका तीसरा प्रयोजन यह है कि

सकट का सामना करने के लिए सारे देश की संगठित शक्ति एकत्रित की और सकट का सामना एकता के साथ किया जा सके। यह बात तो स्पष्ट शान्ति-काल में तो यह सम्भव है कि लोकतांत्रिक ढंग से शासन चलाया जा सके परन्तु अभी तक राजनीति के क्षेत्र में इस प्रकार के किसी सिद्धान्त की खोज नहीं की जा सकी है कि युद्ध या दूसरे सकट के समय भी वाद-विवाद और चर्चाओं के द्वारा ही काम किया जा सके, ऐसे समय तो किसी एक व्यक्ति के हाथ में सत्ता देकर सारे राष्ट्र को उसका अनुसरण करना ही होता है यह बात अलग है कि वह व्यक्ति कौन हो, इस बारे में भी साविधानिक स्थिति स्पष्ट है कि राज्य का साविधानिक अध्यक्ष ही ऐसे अवसरों पर भी राज्य के शासन सूत्र भ्रूजवा युद्ध का संचालन करेगा, इसी दृष्टि से उसे देश का सर्वोच्च-सेनापति बनाया गया है और इसीलिए उसे आपात्कालीन शक्तियाँ दी गई हैं। यह तो सत्य ही है कि वह अपनी शक्तियों का प्रयोग अपने प्रधानमंत्री की सलाह के अनुसार करेगा। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि महात्मा गांधी के अहिंसात्मक सत्याग्रह में भी संपर्क के समय एक व्यक्ति को सत्याग्रह का अधिनायक (*Dictator*) बनाना होता था और स्वयं गांधीजी ही वह काम सम्भालते थे, आचार्य विनोबा की शांति सेना के विचार में भी सेनापति या कमांडर का स्थान है और वे स्वयं उसके कमांडर हैं, उसमें भी आजापालन का आग्रह है। राष्ट्र के जीवन की रक्षा के लिए हम किसी न किसी को अपना नायक चुनना ही होता है। संविधान ने राष्ट्रपति को ही वैसा नायक माना है।

अल्पकालीन शक्तियाँ

१ संविधान ने कुछ व्यवस्थाएँ अल्पकाल के लिये की हैं और उनके बारे में अधिकांश सत्ता राष्ट्रपति को दी है। राष्ट्रपति को सत्ता दी गई है कि वह ससद का निर्णय होने तक निम्न विषयों के बारे में व्यवस्था कर सकेगा—

भारत की संचित ऋण के संग्रह रक्षण और विनियोग की व्यवस्था—

आपकर से होने वाली धाय में से राज्यों को दिया जाने वाले अंश को निर्धारित करना।

कुछ राज्यों को निश्चित कार्यों के लिये संघीय राजस्व में से सहायता अनुदान की राशि निश्चित करना।

२ संविधान ने निम्न विषयों पर कुछ निश्चित समय के लिये व्यवस्था करने का भार राष्ट्रपति पर डाला है—

संविधान ने यद्यपि १९६५ तक अंग्रेजी को बनाये रखने की स्वीकृति दी है तथापि उसने राष्ट्रपति को यह शक्ति दी है कि वह यदि उचित समझे तो उससे पूर्व ही किसी मरबारी काम के लिये हिंदी को प्रचलित कर सकेगा। वह संविधान लागू होने के पाँचवें और दसवें वर्ष पर राष्ट्रभाषा आयोग नियुक्त करेगा तथा उसकी सिफारिशों पर वह ससद की राष्ट्रभाषा समिति के निर्णयों के प्रकाश में राष्ट्रभाषा

की प्रगति के लिये आवश्यक कार्यवाही करेगा। १९६५ के पूर्व किसी भी राज्य में अंग्रेजों को बहिष्कृत करने सम्बन्धी प्रस्ताव विधान-मण्डल में तब तक पेश नहीं किया जा सकता जब तक कि राष्ट्रपति उस पर अपनी सहमति प्रदान न कर दे।

अल्पसंख्यकों के बारे में राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि संविधान के प्रारम्भिक दस वर्षों के भीतर यदि उसे लगता है कि संसद के भीतर भारत-भारतीय जाति का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं हुआ है तो वह संसद में उस जाति के दो सदस्य मनोनीत कर सकता है। आठवें संशोधन द्वारा यह शक्ति सन् १९६१ तक के लिए बढ़ा दी गई है य शक्तियां समय बीतने पर समाप्त होती जाती हैं।

क्या राष्ट्रपति अधिनायक बन सकता है ?

राष्ट्रपति की शक्तियों का अध्ययन करने से ऐसा लगता है मानो संविधान ने राष्ट्रपति को अधिनायक बनाने का विचार किया हो। इस बारे में अनेक विद्वानों का मत है कि उसकी अपारम्भात्मक शक्तियां ऐसी हैं कि वह यदि पसंद करे तो अधिनायक बन सकता है। इस प्रश्न पर विचार करने के लिये हमें अपने देश के संविधान से थोड़ा हटकर ब्रिटेन के सम्राट की संविधानिक स्थिति का अध्ययन भी करना होगा और यह पता लगाना होगा कि संसदात्मक लोकतन्त्र के भीतर किस प्रकार इसमें झगड़ी व मुरझित व्यवस्था की जा सकती थी, तथा राष्ट्रपति क्या वास्तव में सचमुच अधिनायक बन सकता है ? यो तो अधिनायक बनने के लिये किसी पर रोक नहीं लगाई जा सकती, जिसे सेना का समर्थन मिल जाये वह संविधान का प्रतिक्षणण करके अधिनायक बन सकता है परन्तु देखना यह है कि क्या भारतीय संविधान ने सांविधानिक-अधिनायकत्व की व्यवस्था की है ? प्रकट यह भी हो सकता है कि यदि अधिनायकत्व सांविधानिक हो तो क्या वह अवांछनीय है, विशेषकर संकटकालीन परिस्थितियों में ?

संसद का विघटन—राष्ट्रपति की शक्तियों में एक महत्वपूर्ण शक्ति लोकसभा को विघटित करने की है। जहां तक राज्यगर्भा का प्रश्न है वह तो विघटित की ही नहीं जा सकती क्योंकि वह एक स्थायी सदन है। लोकसभा के विघटन के लिये प्रधानमंत्री की बात मानना क्या राष्ट्रपति के लिये अनिवार्य होगा ? और क्या राष्ट्रपति बिना प्रधानमंत्री की सलाह के संसद को विघटित कर सकता है ? ये दो प्रश्न इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण हैं।

भारत का राष्ट्रपति वास्तव में ब्रिटिश सम्राट के नमूने का अधिकारी है। ब्रिटेन में यद्यपि सम्राट या सम्राज्ञी को ही राज्य की प्रभुता दी गई है परन्तु व्यवहार में वह किसी शक्ति का प्रयोग नहीं करता, इसीलिये यह कहा जाता है कि वह कोई गलती नहीं करता। जो कुछ करता ही नहीं वह गलती करेगा ही कैसे ? गलती या सही सब कुछ मन्त्रिमण्डल करता है और वह अपने कार्यों के लिये संसद के सामने उत्तरदायी होता है। अतः स्वाभाविक तौर पर राष्ट्रपति उस समय संसद को विघ-

दित करेगा जब कि प्रधानमन्त्री उसे वैया करने का परामर्श दे । यदि राष्ट्रपति को यह सदेह हो जाता है कि प्रधानमन्त्री की स्थिति लोकसभा में डायडोल हो गई है तथा उसका बहुमत उसके साथ नहीं रहा तो वह लोकसभा को विघटित करने से मना कर सकता है अथवा कुछ समय विरोधी दलों के नेताओं से बातचीत करके यह पता लगाने की चेष्टा कर सकता है कि कोई दूसरा दल अपने को मन्त्रिपरिषद् बनाने की स्थिति में समझता है क्या । यदि उसे यह विश्वास हो जाये कि दूसरा दल मन्त्रिपरिषद् बना सकेगा अर्थात् लोकसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकेगा तो वह लोकसभा को विघटित करने से मना कर देगा और मन्त्रिपरिषद् को हटाकर नई मन्त्रिपरिषद् बना सकता है । परन्तु यदि प्रधानमन्त्री अभी तक लोकसभा में बहुमत को अपने साथ लिया है तब राष्ट्रपति को सदन का विघटन करना ही होगा । यदि राष्ट्रपति वैया न करे तो प्रधानमन्त्री त्यागपत्र दे देगा और सांविधानिक शासन का चलना असम्भव बना देगा क्योंकि सदन में उसका बहुमत होने से राष्ट्रपति दूसरा मन्त्रिपरिषद् नहीं बना सकेगा और उसे उस स्थिति में विवश होकर लोकसभा का विघटन करना ही होगा । इस मामले में हमें ऐसी कोई सम्भावना नहीं लगती कि राष्ट्रपति अधिनायक हो सकता है । यदि राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री की सलाह के बिना ही लोकसभा को विघटित कर देता है तो निश्चय ही वह अपनी स्थिति को संकट में डालता है और बहुसंख्यक दल से लड़ाई छानता है क्योंकि बहुसंख्यक दल निर्वाचन के समय अपनी नीतियों पर डटा रहकर जनता के समर्थन की मांग करेगा और यदि वह फिर से लोकसभा के भीतर बहुमत प्राप्त कर लेता है तो एक प्रकार से यह जनता का निर्णय होगा कि वह राष्ट्रपति द्वारा सदन के विघटन को नापसन्द करती है तथा वैया स्थिति में राष्ट्रपति को अपना पद छोड़ना होगा या महाभियोग का सामना करना होगा । अपनी भर्जी से सदन को विघटित करने का कोई अवसर राष्ट्रपति को मिलेगा इसकी कल्पना नहीं की जा सकती ।

प्रधानमन्त्री को नियुक्ति और उसे हटाने की शक्ति—यद्यपि संविधान यह कहता है कि राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री को नियुक्त करेगा तथा उसको हटा सकेगा, तथापि संविधान दूसरी ओर यह भी कहता है कि प्रधानमन्त्री और उसकी मन्त्रिपरिषद् सदन के सामने उत्तरदायी होंगे । इसका अर्थ यह है कि जिस दल का लोकसभा में बहुमत होगा उसका नेता ही प्रधानमन्त्री बन सकेगा और अन्य मन्त्रियों की जो सूची वह राष्ट्रपति के सामने पेश करेगा उसे वह माननी होगी क्योंकि मन्त्रिपरिषद् दलीय आधार पर दल की स्थिति के अनुसार बनती है अतः उस मामले में राष्ट्रपति हस्तक्षेप नहीं कर सकेगा । जहाँ तक प्रधानमन्त्री और मन्त्रिपरिषद् के हटाने का प्रश्न है उस बारे में राष्ट्रपति की शक्ति बहुत सीमित है, वह तब तक किसी प्रधानमन्त्री को हटाने की हिम्मत नहीं कर सकता जब तक कि सदन में उसका बहुमत मौजूद हो, क्योंकि यदि वह वैया करता है तो उसके सामने यह सांविधानिक संकट आ जायगा कि मन्त्रिपरिषद् कौन बनाये । यदि कोई प्रधानमन्त्री सदन का विश्वास खो देता है

तो वह स्वयं ही त्यागपत्र दे देगा, परन्तु यदि वह वैसा न करे तो राष्ट्रपति उससे त्यागपत्र माग सकता है अथवा उसे हटा सकता है। उस समय उसका हटाना उचित होगा क्योंकि तब विरोधी दल का नेता प्रधानमंत्री बनकर अपनी मन्त्रिपरिषद् बनाने की स्थिति में होगा जिसके पीछे बहुमत का समर्थन हो। अतः यहाँ भी राष्ट्रपति की शक्तिमा लगभग शून्य ही हो जाती है।

प्रसिद्ध संविधान शास्त्री ए. एम्. डेविस ने अपनी पुस्तक द इंडियन कॉन्स्टीट्यूशन में यह सफा प्रकट की है कि संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति अधिनायक हो सकता है। भाव है कि राष्ट्रपति मनमाने ढंग से काम करने लगता है तब संसद में उस पर महाभियोग चलाने के लिये प्रस्ताव लाया जाता है। प्रस्ताव चौदह दिन बाद संसद के मत के लिये पेश करने का नियम है इसी बीच में राष्ट्रपति संसद को भग कर देता है, अब संसद के नये निर्वाचन होंगे उनमें कुछ समय निकल जायेगा और कुल छह महीने तक संसद का अधिवेशन होने से रोका जा सकता है। इस बीच वह अध्यादेश जारी करके शासन चलाता रहेगा, उसके बाद यदि वह आपात्काल की घोषणा करदे तथा सारे देश का शासन हाथ में ले ले व सेनापति होने के नाते देश की सशस्त्र सेनाओं की सहायता से देश में सैनिक शासन करने लग जाय तो संविधान उस दशा में उसका कुछ भी नहीं बिगाड़ सकेगा और वह अधिनायक हो जायेगा।

जर्मनी के बाइमर संविधान में हमारे संविधान की ही भांति कुछ अधिकार राष्ट्रपति को दिये गये थे उन्हीं की सहायता से वहाँ संविधान का प्रतिष्ठापन करके अधिनायकवादी शासन की स्थापना की गई थी, अतः भारत में इस स्थिति को कोरी कल्पना का विकार मानना ठीक नहीं होगा। परन्तु इस शका में भारत की मानसिक स्थिति को ध्यान में नहीं रखा गया है, यहाँ की जनता अपनी स्वतन्त्रता के बारे में बहुत जागरूक हो गई है तथा हमने निश्चित रूप से ब्रिटिश परम्परा का अनुकरण किया है जिसके अनुसार राष्ट्रपति से यह अपेक्षा की गई है कि वह प्रधानमंत्री के परामर्श के बिना कोई काम नहीं करेगा। संविधान ने मन्त्रिपरिषद् के उत्तरदायित्व के सिद्धांत का प्रतिपादन करके राष्ट्रपति की व्यक्तिगत सत्ता का निषेध स्पष्ट तौर पर कर दिया है। हमारे संविधान ने इस मामले में ब्रिटिश संविधान की हूबहू नकल करने की चेष्टा की है। संविधान बनाते समय निर्माता यह भूल गये कि ब्रिटिश संविधान की परम्परायें एक दीर्घकाल में पड़ी हैं, और वे वहाँ के लोगों के स्वभाव का भंग बन चुकी हैं। जब हम लिखित संविधान बनाने बैठते हैं तो यह आवश्यक नहीं कि हम उसकी लिखित धाराओं का अर्थ अलिखित परम्पराओं के सहारे विकसित होने के लिये छोड़ दें। हमारा संविधान राष्ट्रपति की शक्तियों के बारे में मायरलैंड के संविधान की भाषा का अनुकरण कर सकता था। मायरलैंड में संविधान लिखित रूप में यह व्यवस्था करता है कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति नहीं करेगा वरन् संसद करेगी, वहाँ राष्ट्रपति को यह अधिकार भी नहीं दिया गया

है कि वह शासन के मामलों के बारे में परिचित रहे और वह मन्त्रिपरिषद् अथवा सदन को परामर्श दे सके। इस प्रकार उन्होंने ब्रिटेन की उस रुढ़िवादिता का अनुकरण नहीं किया है जिसके अनुसार ब्रिटिश संविधान के बारे में यह कहावत ठीक जचती है कि “हाथी के दात दिखाने के और खाने के और”। वहाँ सिद्धांत कुछ है तथा व्यवहार कुछ और। लिखित संविधान को सिद्धांत और व्यवहार के बीच के इस भेद को जहाँ तक हो सके कम करना चाहिये परन्तु हमारे संविधान ने उस अन्तर को बनाये रखने की चेष्टा की है।

भारत का राष्ट्रपति और ब्रिटेन का सम्राट—प्रो० लास्की ने कहा है कि सम्राट को वास्तव में किसी प्रकार के स्वेच्छिक अधिकार नहीं हैं “सम्राट के सार्वजनिक कार्य ऐसे हों चाहिये जिनमें उसे स्वेच्छा के प्रयोग का अवसर न रहे, लोकमत की मान्यता है कि उसे अपने मन्त्रियों का परामर्श मानना चाहिये।”† इसी प्रकार वाल्टर बेजहाट ने लिखा है कि ब्रिटिश सम्राट संविधान का प्रतिष्ठित अंग है और मन्त्रिमण्डल उसका सक्रिय अंग है जिसके द्वारा वह कार्य करता है तथा शासन करता है। वह सम्राट के अधिकारों को अपने प्रसिद्ध वाक्य में इस प्रकार वर्णन करता है, ‘हमारे जैसे माविधानिक राजतन्त्र में सम्राट को तीन अधिकार हैं—परामर्श देने का अधिकार चेतावनी देने का अधिकार और प्रोत्साहन देने का अधिकार। समझदार तथा बुद्धिमान सम्राट इनसे अधिक और कुछ नहीं चाहेगा।”‡

ब्रिटिश सम्राट और भारतीय राष्ट्रपति समान स्थिति के अधिकारी हैं, वे दोनों अपने अपने देशों के साविधानिक अध्यक्ष हैं तथा अपने कर्तव्यों का पालन एक ऐसे मन्त्रिमण्डल के परामर्श से करते हैं जो अपने-अपने देश में अपने सम्राट या राष्ट्रपति को दी जाने वाली सलाह के लिये अपनी सदन के सामने उत्तरदायी होता है।

यद्यपि भारत के राष्ट्रपति को दी गई कुछ शक्तियाँ जैसे मन्त्रियों की नियुक्ति उनको हटाना, उनके बीच प्रशासकीय विभागों का वितरण, शासन के ठीक-ठीक संचालन के लिये नियम बनाना सदन को सदेश भेजना और उसके द्वारा पारित विधेयकों को पुनर्विचार के लिये वापिस भेजना आदि देखने में ऐसी लगती है जैसी कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति को प्राप्त हैं, परन्तु वास्तव में भारत का राष्ट्रपति अमेरिकन राष्ट्रपति से भिन्न प्रकार का अधिकारी है, उसे अपने मन्त्रिपरिषद् के परामर्श को स्वीकार करना होता है क्योंकि वह सदन के प्रति उत्तरदायी होता है, अमेरिकन, मन्त्रिमण्डल, कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी न होकर राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी है, वहाँ मन्त्री लोग राष्ट्रपति के निजी सेवक जैसे हैं, जिन्हें वह जब चाहे हटा सकता है, भारत के मन्त्री राष्ट्रपति के सेवक न होकर सदन के ऐसे विभिन्न सेवक हैं

† Parliamentary Govt In England—Laski.

‡ The English Constitution—Bagehot,

जो उस पर स्वामित्व रखते हैं क्योंकि वहा उनका बहुमत होता है जिसके बल पर वे उससे अपनी बात मनवाते हैं और राष्ट्रपति उन्हें उनके पद से केवल तभी हटा सकता है जब कि वे स्वयं ससद द्वारा अविश्वास प्रकट किये जाने पर त्यागपत्र नहीं दे देते। यदि वह बहुमत प्राप्त मन्त्रिपरिषद को स्वेच्छा से हटाने की मूर्खता कर बैठता है तो उस पर सविधान का अतिक्रमण करने का आरोप लगाकर महाभियोग लगाया जा सकता है।

भारतीय राष्ट्रपति की उपरोक्त शक्तियों के बारे में तीसरे और चौथे गणतन्त्रीय सविधानों के अतन्त फ्रांस के राष्ट्रपति का उदाहरण देना लाभदायक होगा उसे भी इस प्रकार की शक्तियाँ दी गई थी परन्तु वह बेचारा अपने देश की विधायिका के सामने अपना निजी सदेश जिसके शब्द उसके अपने थे केवल दो बार ही भेज सकता था, एक तो अपने निर्वाचन पर उसे धन्यवाद देने के लिये और दूसरे त्यागपत्र देते समय, शेष सब सदेश मन्त्रिमण्डल की ओर से तैयार करके उसे दे दिये जाते थे जिन्हें वह घोषणा करने वाले की तरह केवल पढ़ सकता था, उनके शब्दों में कोई हेरफेर नहीं कर सकता था।

हमारे विचार से ऐसा मानने का कोई कारण नहीं है कि भारत का राष्ट्रपति अधिनायक हो सकता है। इस धारणा का एक आधार यह है कि सविधान के पिछले दस वर्षों में जो परम्परा इस बारे में बनी है वह आने वाले राष्ट्रपतियों के लिये एक साविधानिक मर्यादा का काम करेगी। पिछले काल में भारत के राष्ट्रपति ने वाल्टर बेजहाट के परामर्श का आदर्श-अनुयायी की भाँति अनुकरण किया है उसने कभी भी किसी भी अवसर पर अपने मन्त्रिमण्डल के परामर्श का उल्लंघन नहीं किया तथा अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वेच्छा से नहीं किया। यह परम्परा साविधानिक विधि का स्वरूप ले लेगी और शक्तियों के प्रयोग में किये जाने पर सहज ही राष्ट्रपति की निरकुश शक्तियाँ समाप्त हो जायेंगी और उनका अस्तित्व केवल कागज पर ही रह जायगा जिससे कि राष्ट्रपति-पद के महत्व और उसकी प्रतिष्ठा में किसी प्रकार की कमी न आने पाय। सविधान निर्माताओं के सामने एक प्रश्न यह भी था कि यदि वे राष्ट्रपति की साविधानिक मर्यादाओं का उल्लेख लिखित रूप में सविधान में कर दें तो वे उसके लिये राष्ट्र में उस सम्मान को जायत नहीं कर सकते थे जो ब्रिटेन में वहा की परम्परागत राजशाही को प्राप्त है। भारत के राष्ट्रपति की प्रति भारत की जनता की कोई वंश परम्परागत निष्ठाएँ तो हैं नहीं, केवल उसकी शक्तियों के अतिरिक्त वर्णन से ही उसके प्रति निष्ठा का निर्माण किया जा सकता था और वंश करने की चेष्टा की गई है। 'हाथी के दाँत दिखाने के और खाने के और' यह न्याय उस पर पूरी तरह से लागू होता है, देखने में वह भारत का स्वामी है परन्तु व्यवहार में वह एक प्रतिष्ठित-शून्य है। शून्य का गणित में बहुत महत्व है परन्तु तभी जब कि वह किसी पूर्ण सख्या के बाद में लगाया जाता है, उसके पहले लगाने पर शून्य का कोई मूल्य नहीं होता। बाद में शून्य लगाने से उस सख्या का मान भी बढ़ता

है जिसके आगे उसे लगाया जाता है। ठीक इसी प्रकार हमारा राष्ट्रपति एक विशाल शक्ति सम्पन्न शून्य है जिसे मन्त्रिपरिषद् अथवा संसद के बहुमत के बाद रखने से उसका उपयोग होता है परन्तु यदि वह अपने आप को संसद के ऊपर रखना चाहे तो न उस को कोई मान प्राप्त होगा और न संसद का ही मान बढ़ेगा।

राष्ट्रपति के अधिनायक होने पर सबसे बड़ा प्रतिबन्ध यह है कि वह संसद और राज्य विधानमण्डलों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुना जाता है, निश्चय ही निर्वाचन करते समय वे यह देख लेंगे कि जिस व्यक्ति को वे मत दे रहे हैं वह इस प्रकार का तो नहीं है कि अपने विचारों में बहुत उग्र और आग्रही हो। यहाँ हम एक उदाहरण लेते हैं, जिस समय भारत के प्रथम राष्ट्रपति के निर्वाचन का प्रश्न आया उस समय श्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी देश के गवर्नर जनरल थे और वे हर प्रकार से एक कुशल राजनीतिज्ञ, प्रशंसक तथा वयोवृद्ध राजनीतिज्ञ हैं परन्तु उन्हें राष्ट्रपति पद के लिये नहीं चुना गया, उसका कारण यह नहीं था कि बहुमत डा० राजेन्द्रप्रसाद जी को यह सम्मान देना चाहता था। यदि वह पद श्री राजाजी को दिया जाता तो निश्चय ही स्वयं डा० राजेन्द्रप्रसाद को बहु-अपमत्ता होती और वे स्वयं मन्त्रिमण्डल के सदस्य बने रहना पसन्द करते, परन्तु सब लोग यह साफतौर पर जानते थे कि राजाजी एक निष्क्रिय विचारक नहीं हैं, वे बराबर राजनीतिक चिन्तन करते हैं उनका चिन्तन मौलिक होता है, वे अपने विचारों के प्रति खूब आग्रही हैं तथा केवल कांग्रेस के नेताओं में ही नहीं सारे देश में उनका बड़ा सम्मान है तथा उनकी आवाज आदर और श्रद्धा के साथ ही नहीं सुनी जाती बल्कि वह बुद्धिमत्तापूर्ण है यह भरोसा किया जाता है, अतः उनसे किसी भी प्रकार यह आशा नहीं थी कि वे राष्ट्रपति पद के लिये पर्याप्त तटस्थता, निष्पृहता और निराग्रह वृत्ति का परिचय दे सकेंगे। यह डर था कि यदि भारत का प्रथम राष्ट्रपति ही अपनी मत्ता का दावा करेगा और अपने मन्त्रिमण्डल या संसद की इच्छा की अवहेलना करेगा तो उसमें देश में एक ऐसी साविधानिक परम्परा का विकास होगा जिसके कारण देश में समदात्मक शासन का चलना असंभव हो जायगा और सारा साविधानिक ढाँचा खण्डित हो जायेगा। इस भय से उन्हें वह पद नहीं दिया गया तथा उस पद के लिये श्री राजेन्द्र बाबू को चुना गया जो अपनी निष्पृहता में महाराजा जनक के समान महान हैं तथा उन संविधान की रक्षा के लिये जिम्मेदार हैं जिसके वे स्वयं पिता हैं।

(२) उपराष्ट्रपति

हमारे संविधान में लिखा है कि भारत का एक उपराष्ट्रपति होगा। उसका निर्वाचन संसद के दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में एकल गुरुमणीय मत द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति से करेंगे। मतदान गुप्त होगा, जिसे दृढ़तापूर्वक बहते हैं। उपराष्ट्रपति पद के प्रत्येक उम्मीदवार में निम्न योग्यताओं का होना अनिवार्य है :—

- (१) वह भारत का नागरिक हो,
- (२) उसकी आयु ३५ वर्ष से कम न हो,
- (३) वह राज्यसभा का सदस्य होने के लिये अनिवार्य योग्यता बना हो,
- (४) सद्य या राज्य में किसी लाभ के पद पर न हो ।

उपराष्ट्रपति अपने निर्वाचन के बाद संसद या राज्य-विधानमण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं रह सकेगा तथा अन्य कोई लाभ का पद नहीं धारण कर सकेगा ।

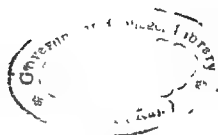
उपराष्ट्रपति का कार्यकाल पांच वर्ष होता है, वह अपने पद के लिये बार-बार खड़ा हो सकता है, और वह तब तक अपने पद पर बना रहता है जब तक कि उस पद के लिये कोई दूसरा व्यक्ति न चुन लिया जाये । पांच वर्ष पूरे होने से पहले ही सामान्यतया नया उपराष्ट्रपति चुन लिया जाना चाहिये । पांच वर्ष की अवधि के भीतर यदि किसी उपराष्ट्रपति को हटाना हो तो उसके लिये यह आवश्यक है कि राज्यसभा अपने बहुमत से उसके विरुद्ध प्रस्ताव पास करे और लोकसभा उस प्रस्ताव से अपनी सहमति प्रकट करे । वह स्वयं भी अपने पद से त्यागपत्र दे सकता है । विश्वास के प्रस्ताव की सूचना उसे १४ दिन पूर्व दे दी जाती है ।

उपराष्ट्रपति के पद का कोई वेतन और भत्ता नहीं होता । वह अपने इस पद के साथ ही साथ राज्यसभा का पदेन अध्यक्ष भी होता है तथा उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है, उस नाते उसे राज्यसभा के सभापति-पद का वेतन मिलता है ।

यद्यपि देखने में ऐसा लगता है कि भारत का उपराष्ट्रपति संयुक्त राज्य अमेरिका के उपराष्ट्रपति के समान ही होता होगा परन्तु उन दोनों में निवार्य इसके और कोई समानता नहीं है कि वे दोनों संघीय विधायिका के द्वितीय सदन के सभापति होते हैं, भारत के उपराष्ट्रपति की भाँति अमेरिकन उपराष्ट्रपति सिनेट का अध्यक्ष होता है । परन्तु वहाँ उसकी शक्तियाँ और सम्भावनाएँ भारत की अपेक्षा बहुत अधिक हैं । यद्यपि भारत में भी राष्ट्रपति पद रिक्त होने पर उस स्थान को उपराष्ट्रपति ही ग्रहण करता है तथापि वहाँ वह अधिक से अधिक छह मास तक उस पद पर रह सकता है क्योंकि संविधान के अनुसार इस अवधि में नये राष्ट्रपति का विधिवत् निर्वाचन हो जायगा, और उपराष्ट्रपति वापिस अपना पद ग्रहण कर लेगा । संयुक्त राज्य अमेरिका में उपराष्ट्रपति स्थायी तौर पर राष्ट्रपति हो जाता है । उसका कारण यह है कि अमेरिका में उपराष्ट्रपति का निर्वाचन ठीक उसी प्रकार होता है जिस प्रकार राष्ट्रपति का होता है, तथा उसे भी वही निर्वाचक मण्डल चुनता है जो राष्ट्रपति को चुनता है, अतः स्वाभाविक रूप से वह राष्ट्रपति पद के लिये योग्य समझा जाता है, भारत में उपराष्ट्रपति के बारे में ऐसा नहीं है ।

राष्ट्रपति की अनुपस्थिति अथवा बीमारी या अन्य किमी असमर्थता में वह तब तक उसके कामों को सम्भालता है जब तक कि वह उनको करने में असमर्थ

रहता है। इस अवधि में उसे राष्ट्रपति की प्राप्त होने वाला वेतन, भत्ता और उसके पद की विभूतिया प्राप्त होती हैं। वह राज्य का एक महत्वपूर्ण अधिकारी होता है और देश का सम्मान प्राप्त करता है।



अध्याय १५ संघीय कार्यपालिका : मंत्रिपरिषद्

“ब्रिटिश संविधान का सक्रिय रहस्य यह है कि उसमें कार्यपालिका तथा विधायिका (Legislature) के मध्य घनिष्ठ सम्बन्ध ही नहीं हैं बल्कि वे प्रायः एक दूसरे में पूरी तरह विलीन हो गये हैं। उनके मध्य सम्बन्ध जोड़ने वाली कड़ी कैबिनेट है। इस शब्द का अर्थ है कार्यपालिका कार्यों को पूरा करने के लिये विधायिका द्वारा बनाई गई एक समिति। विधायिका में अनेक समितियाँ होती हैं, परन्तु यह सबसे महान होती है। ” “मंत्रिमण्डल या अन्तरग-मण्डल (कैबिनेट) एक जोड़ने वाली समिति है, यह एक सधि रेखा है, एक कड़ी है जो राज्य के विधायी अंग से कार्यपालिका अंग को जोड़ती है। अपने जन्म की दृष्टि से वह विधायिका से संबंधित है और अपने कार्यों की दृष्टि से कार्यपालिका से।”

—बाल्टर बेजहॉट ‡

संविधान ने हमारे देश में एक ससदात्मक लोकतन्त्र की स्थापना की है। ससदात्मक लोकतन्त्र का सबसे प्रमुख लक्षण यह है कि उसमें राज्य की कार्यपालिका सत्ता का प्रयोग भी विधायिका ही करती है। माटेस्क्यू ने शक्तियों के पृथक्करण का जो सिद्धान्त प्रतिपादित किया तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने जिस प्रकार उसका प्रयोग अपने देश में किया ससदात्मक लोकतन्त्र में वह लागू नहीं होता। यद्यपि लोकतन्त्र का विचार मूलरूप से राज्य की शक्तियों के पृथक्करण में विश्वास करता है तथापि ससदात्मक लोकतन्त्र कार्यपालिका और विधायिका शक्तियों को ससद के ही हाथों में दे देता है। लोकतन्त्र में उत्तरदायी शासन का तत्त्व निहित है। ससदात्मक शासन का मानना है कि यदि कार्यपालिका को सीधे जनता के प्रति उत्तरदायी ठहराया जाय तो वह उत्तरदायित्व बहुत सक्रिय नहीं होगा अतः कार्यपालिका को विधायिका में बैठने वाले जनता के प्रतिनिधियों के सामने उत्तरदायी ठहराना चाहिये जिससे कि वे जनता की ओर से उस पर सक्रियता से आख रख सकें तथा उसे जनता के हितों के विरुद्ध कार्य करने से रोक सकें। जनता के प्रति सीधा उत्तरदायित्व जहाँ होता है उसे अध्यक्षतात्मक-लोकतन्त्र कहते हैं जैसा

कि सयुक्त राज्य अमेरिका में है, वहाँ किसी समय कार्यपालिका को ऐसे काम करने से रोकना बहुत कठिन होता है जो जनता के हितों के विपरीत हो, विधायिका तो कोई नियन्त्रण कार्यपालिका के कामों पर प्रायः कर ही नहीं पाती है न्यायालय का नियन्त्रण होता है वह भी जब कोई शिकायत की जाये तब इस प्रकार शासन की निरकुशता से जनता के अधिकारों की रक्षा करने के लिए ब्रिटिश राजनीतिज्ञों ने संसदीय लोकतन्त्र की पद्धति का आविष्कार किया। इसमें कार्यपालिका जिसे मन्त्रिमण्डल या मन्त्रिपरिषद् कहते हैं संसद के बहुमत दल वाले सदस्यों द्वारा बनाई जाती है और उसे अपने हर काम के लिए संसद के सामने जवाब देना पड़ता है। यदि संसद का बहुमत किसी समय यह अनुभव करता है कि मन्त्रिमण्डल की नीतियाँ ठीक नहीं हैं तो वह उसका समर्थन करने से मना कर सकती है और वैसी स्थिति में उसे त्यागपत्र देकर नया मन्त्रिमण्डल के लिए स्थान रिक्त कर देना होता है। इसका बहुत ही आधुनिक उदाहरण नया बिना मतद्वारा अविश्वास प्रगट किया ही प्रधान मन्त्री को पद त्याग करना पड़ा ब्रिटेन का है वहाँ के प्रधान मन्त्री श्री ईडन ने मित्र के विरुद्ध युद्ध छेड़ दिया उनके इस काम को ब्रिटेन की आम जनता और संसद के सदस्यों ने पसन्द नहीं किया और उन्हें अपना पद छोड़ना पड़ा, उनके अपने दल का बहुमत होते हुए भी उन्हें दल के नेता के पद से हटना अनिवार्य हो गया।

संविधान के अनुच्छेद ७४ में कहा गया है कि राष्ट्रपति के कार्यों में उसे परामर्श देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद् होगी जिसका नेता प्रधान मन्त्री होगा। आगे कहा गया है कि मन्त्रिपरिषद् सामूहिक रूप से लोक सभा के सामने उत्तरदायी होगी। इससे यह प्रगट होता है कि सभ की उस कार्यपालिका-सत्ता का प्रयोग जो राष्ट्रपति को दी गई है संसद की ओर से नियुक्त की जाने वाली मन्त्रिपरिषद् करेगी और वह उस सत्ता के प्रयोग में किये जाने वाले कार्यों के लिए संसद के सामने जवाबदेह होगी। इसी स्थान पर यह भी कहा गया है कि मन्त्री लोग राष्ट्रपति के प्रसाद-काल में पदों पर रहे। अर्थात् जब राष्ट्रपति उन्हें नहीं चाहेगा तब वे हटा दिए जायेंगे। राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त पद धारण करने और संसद के सामने उत्तरदायी होने की धाराओं को जब एक साथ अध्ययन किया जाता है तो दोनों में कोई विरोध नहीं दिखाई देता। राष्ट्रपति देश का कार्यपालिका अधिकारी है। देश का प्रतिनिधित्व सभ में संसद करती है अतः राष्ट्रपति एक प्रकार से संसद की इच्छा का कार्यपालिका-अधिकारी (Executive officer) है, जब संसद किसी मन्त्रिपरिषद् में विश्वास छो देती है तो राष्ट्रपति संसद का कार्यपालिका अधिकारी होने के नाते उस मन्त्रिपरिषद् को पदच्युत कर देता है।

मन्त्रिपरिषद् की रचना—इसी प्रकार संविधान ने कहा है कि राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करेगा और उसके परामर्श पर दूसरे मंत्रियों की नियुक्ति करेगा, परन्तु यहाँ प्रश्न यह पैदा होता है कि क्या हमारे देश में संविधान ने अध्यक्षात्मक कार्यपालिका का निर्माण किया है जिसमें राष्ट्रपति अपने मंत्रियों के

स्वयं नियुक्त और पदच्युत करता है ? यदि संविधान यह न लिखता कि मन्त्रिपरिषद् सदन के एक सदन लोक सभा के प्रति उत्तरदायी होगी तो इस प्रश्न का उत्तर हम हा में दे सकते थे। इससे यह स्पष्ट है कि संविधान ने देश में मन्त्रिमण्डलात्मक कार्यपालिका की स्थापना की है। कार्यपालिका एक साथ ही मन्त्रिमण्डलात्मक और अध्यक्षात्मक दोनों नहीं हो सकती अतः संविधान ने मन्त्रिपरिषद् के बारे में राष्ट्रपति को जो अधिकार दिये हैं उन्हें केवल औपचारिक मानना चाहिये। इस मामले में अर्थात् औपचारिक-सत्ता राष्ट्रपति को देने के मामले में हमारे संविधान ने ब्रिटेन की परम्परा का अनुसरण किया है और इस प्रकार संविधान में एक विरोधाभास पैदा कर दिया गया है। इस स्थान पर हमारा संविधान ब्रिटेन के संविधान की भाँति देखने में कुछ और, तथा, वास्तव में कुछ और, बन गया है।

लोकसभा के निर्वाचन के बाद सभा के भीतर अत्येक राजनीतिक दल अपने नेता का निर्वाचन करता है। लोकसभा में जिस दल की स्पष्ट बहुमत प्राप्त होता है अर्थात् जिसके सदस्यों की संख्या सभा की कुल सदस्य संख्या के आधे से अधिक होती है, उस दल से आशा की जाती है कि वह मन्त्रिपरिषद् बनायगा अतः राष्ट्रपति बहुसंख्यक दल के नेता को मन्त्रिपरिषद् बनाने के लिए आमन्त्रित करता है : वह नेता प्रधान मन्त्री का पद ग्रहण करता है तथा वह अपने दल के नेताओं से परामर्श करके मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के नामों की एक सूची तैयार करता और राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत करता है। वैधानिक दृष्टि से राष्ट्रपति उस सूची पर कोई आपत्ति नहीं कर सकता क्योंकि प्रधान मन्त्री उसे यह कह सकता है कि यदि राष्ट्रपति को वह सूची स्वीकार न हो तो वह मन्त्रिपरिषद् नहीं बना सकेगा क्योंकि जो नाम उस सूची में लिये गये हैं उनके सहयोग के बिना उसे बहुमत का समर्थन मिलने की सम्भावना नहीं है, तथा उसे अपने दल की ओर से आदेश मिला है कि वह उन व्यक्तियों के नाम मन्त्रिपरिषद् की सूची में सम्मिलित करे। उस स्थिति में राष्ट्रपति सांविधानिक सकट खड़ा करना नहीं चाहेगा। बहुमत दल के नेता द्वारा मन्त्रिपरिषद् न बनाने का अर्थ होता है लोकसभा का विघटन और सांविधानिक सकट, फिर यह भी हो सकता है कि असंतुष्ट सदन अपने अपमान के लिये राष्ट्रपति पर महाभियोग चलाकर उसे पदच्युत कर दे। कोई भी समझदार राष्ट्रपति इस प्रकार के सकट को निर्मात्रित नहीं करेगा और चुपचाप प्रधान मन्त्री द्वारा दी गई सूची को स्वीकार कर लेगा। हाँ, यह हो सकता है कि वह अपने व्यक्तिगत प्रभाव को काम में ले तथा निजी तौर पर प्रधान मन्त्री को यह समझाय कि अमुक व्यक्ति को मन्त्रिपरिषद् में लेने से अमुक हानियाँ हो सकती हैं, और सम्भव है कि प्रधान मन्त्री उसकी नेक सलाह को मान ले।

संविधान में कहा गया है कि मन्त्रियों के लिए यह आवश्यक है कि वे सदन के किसी सदन के सदस्य हों, परन्तु अपवाद के तौर पर उसने यह व्यवस्था भी की है कि यदि राष्ट्रपति उचित समझे तो वह किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री बना सकता

है जो संसद का सदस्य न हो, ऐसे व्यक्ति के लिए यह आवश्यक होगा कि वह पद ग्रहण करने के छ माह के भीतर संसद के किसी भी सदन की सदस्यता प्राप्त कर ले। प्रधान मन्त्री जब दलीय महत्व के आधार पर या विशेष योग्यता के आधार पर किसी व्यक्ति को मन्त्रिपरिषद् में लेना चाहता है तो वह राष्ट्रपति से उसकी सिफारिश करता है, तथा ऐसी व्यवस्था करता है कि उसके दल का कोई सदस्य अपने पद से त्याग-पत्र देकर संसद की सदस्यता का परित्याग कर दे, इस प्रकार मन्त्री बनाये जाने वाला व्यक्ति रिक्त स्थान से चुनाव लड़ता है और यदि वह निर्वाचन में सफल हो जाता है तो वह मंत्री बना रहता है अन्यथा हट जाता है। इस बारे में यह व्यवस्था भी हो सकती है कि राज्य सभा के किसी रिक्त स्थान पर या स्थान रिक्त करा कर उस पर ऐसे व्यक्ति को चुनवा लिया जाये, यह भी सम्भव है कि ऐसे व्यक्ति को राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाने वाले बारह सदस्यों में मनोनीत करा लिया जाये। परन्तु यहाँ यह कहना अनुचित न होगा कि राष्ट्रपति के अधिकार में दिये गये बारह स्थान संविधान ने साहित्य, विज्ञान, कला और समाज सेवा के क्षेत्र में ख्याति प्राप्त व्यक्तियों के लिये सुरक्षित रखे हैं, उन स्थानों का उपयोग राजनीतिक लक्ष्यों के लिये करना संविधान की आत्मा का उल्लंघन होगा, दूसरी बात इस बारे में यह महत्वपूर्ण है कि यदि किसी ऐसे व्यक्ति को जो लोकसभा के निर्वाचन में पराजित हो चुका है इस प्रकार मंत्री बनाया जाता है तो वह लोकतन्त्र और जनता की इच्छा का अनादर करना माना जायगा, ऐसा व्यक्ति दलीय दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण हो सकता है तथापि एक बार पराजित हो जाने पर उसे तब तक सत्ता से दूर रहना चाहिये जब तक कि वह विधिवत् जनता द्वारा निर्वाचित होकर लोकसभा की सदस्यता न प्राप्त कर ले, ऐसे व्यक्ति को राज्य-विधान सभा द्वारा चुनवाकर या राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत कराकर राज्य-सभा का सदस्य बनवाना भी लोकतन्त्र के लिए बहुत घातक सिद्धान्त है। राज्य-विधान सभा के सदस्यों या राष्ट्रपति किसी को भी यह अधिकार नहीं है कि वह जनता द्वारा पराजित व्यक्ति को अपनी इच्छा से किसी विधायी-निकाय (Legislative body) में बैठने के लिए बुन, यदि वे ऐसा करते हैं तो संविधान तो मौन रहता है परन्तु संवैधानिक दृष्टि से यह जनता के प्रति गम्भीर विश्वासघात माना जाना चाहिये।

पद की शपथ—मन्त्री लोग अपने पद का भार ग्रहण करने से पूर्व अपने पद के लिय निश्चित शपथ और शासन के रहस्यों को गुप्त रखने की प्रतिज्ञा लेते हैं। इन्हें यह शपथ राष्ट्रपति दिलाता है।

वेतन और सुविधायें—मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के वेतन, भत्ता और अन्य सुविधाओं के बारे में संसद समय-समय पर व्यवस्था करती है।

मन्त्री कौन होते हैं—प्रधान मन्त्री संसद के भीतर अपने दल के उन सदस्यों के नाम ही मन्त्री-सूची में सम्मिलित करता है जो (१) उसके विश्वासपात्र होते हैं और साथ ही साथ दल के विश्वासपात्र भा होते हैं, कई बार ऐसा होता है कि कोई

सदस्य यद्यपि प्रधानमंत्री को तो नापसंद हो परन्तु संसद के भीतर उसके दल में बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखता हो ऐसी स्थिति में उसे न चाहते हुए भी प्रधान मंत्री को मन्त्रिपरिषद में लेना पड़ सकता है, (२) जिनमें इतनी योग्यता हो कि वे अपने पद से सम्बन्धित उत्तरदायित्वों को पूरा कर सकें। मन्त्री को सरकार के एक या अधिक प्रशासकीय विभागों का अध्यक्ष होना पड़ता है, अतः उसके भीतर इतनी योग्यता होनी चाहिये कि वह प्रशासकीय प्रश्नों को समझ सके साथ ही उसे ईमानदार और निष्पक्ष भी होना चाहिये अन्यथा उसके विभाग में भ्रष्टाचार फैल जायगा और सारी मन्त्रिपरिषद बदनाम होगी, इसके अतिरिक्त उसमें इतनी शक्ति होनी चाहिये कि वह संसद के सामने भली प्रकार बोल सके तथा अपनी नीतियों की रक्षा में तर्क दे सके, उसमें आलोचना को सुनने और उसे सहन करने की शक्ति भी होनी चाहिये, (३) वह प्रधान मंत्री के नेतृत्व को स्वीकार करे, यदि वह ऐसा नहीं करता तो चाहे दल के भीतर उसकी स्थिति कितनी ही मुदूढ़ क्यों न हो वह मंत्री नहीं बनाया जा सकता। प्रधान मंत्री केवल दल का ही नेता नहीं होता वह देश में भी लोकप्रिय होता है अतः उसकी स्थिति काफी मजबूत होती है और मन्त्रिपरिषद के किसी सदस्य के लिये यह सम्भव नहीं है कि वह उसकी अवहेलना करे। प्रधान मंत्री ऐसे मंत्री को उसके पद से हटाने की सिफारिश राष्ट्रपति से कर सकता है, वह यह भी कर सकता है कि वह स्वयं त्यागपत्र दे दे, उसकी ओर से त्यागपत्र देते ही मन्त्रिपरिषद भंग हो जाती है, परन्तु राष्ट्रपति फिर उसे ही मन्त्रिपरिषद बनाने के लिये बुलायेगा क्योंकि वह बहुसंख्यक दल का नेता है, इस बार मन्त्रियों की सूची में वह उस व्यक्ति का नाम शामिल नहीं करेगा जो उसके नेतृत्व को नहीं मानता और इस प्रकार वह उससे छुटकारा पा लेगा।

मन्त्रिपरिषद में सारे देश का प्रतिनिधित्व—मन्त्रियों का चुनाव करते समय प्रधान मंत्री के सामने एक बड़ा प्रश्न यह रहता है कि उसका मन्त्रिपरिषद सारे देश का प्रतिनिधि होना चाहिये। भारत एक संघ है यदि देश का कोई राज्य ऐसा है जहां से मन्त्रिपरिषद के लगभग ४० या ५० सदस्यों में से एक भी मंत्री नहीं लिया जाता तो वह राज्य पक्षपात का सन्देह कर सकता है, अतः प्रधान मंत्री को यह ध्यान रखना पड़ता है कि देश के प्रत्येक राज्य से मन्त्रियों को लिया जाये जिससे किसी को उसके ऊपर सन्देह करने का अवसर न मिले, मन्त्रिपरिषद राष्ट्रीय बन सके तथा उसे देश के हर भाग की पर्याप्त जानकारी हो और सब राज्यों का विश्वास प्राप्त हो। यदि वह ऐसा नहीं करता तो स्वयं उसके दल में असन्तोष की लहर पैदा हो सकती है जो उसके नेतृत्व को संकट में डाल सकता है तथा मन्त्रिपरिषद को अस्थायी बना सकती है।

संसद के सामने मन्त्रिपरिषद का दायित्व—संविधान ने कहा है कि मन्त्रिपरिषद के सदस्य सामूहिक तौर पर लोकसभा के सामने अपने कामों और अपनी नीतियों के लिये उत्तरदायी होंगे। हमारे यहाँ संसदात्मक शासन की स्थापना की

गई है, ससदात्मक आसन का अर्थ यह होता है कि कार्यपालिका मसद के आदेशों के अनुसार कार्य करे, सोवतन्त्र म यह अनिवार्य है क्योंकि मसद के भीतर जनता के वे प्रतिनिधि बैठते हैं जिन्हें देश की जनता देश का आसन और प्रशासन चलाने के लिये अपनी ओर से प्रतिनिधि बनाकर भेजती है। अतः स्वाभाविक ही है कि मन्त्रिपरिषद् मसद के प्रति जवाबदेह हो। मन्त्रिपरिषद् वास्तव म मसद की अनेक समितियों म से एक समिति है, उसे हम मसद की कार्यकारिणी समिति कह सकते हैं क्योंकि वह मसद की नीतियों को प्रत्यक्ष आचरण मे क्रियान्वित करती है, इस दृष्टि से भी यह सर्वथा आवश्यक है कि मसद अपनी कार्यकारिणी समिति के ऊपर पूरा नियन्त्रण रखे और यह देखे कि वह उसकी रीति-नीति और निर्णय-निश्चय के विपरीत काम नहीं करती। मन्त्रिपरिषद् को मसद के प्रति उचित सम्मान का प्रदर्शन करना चाहिए, जब कभी मसद को ऐसा लग कि मन्त्रिपरिषद् ने उसकी इच्छा अथवा आज्ञा की अवहेलना की है या कोई ऐसा काम किया है जिसे वह बिल्कुल नापसंद करती है तो वह उस मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव कर सकती है तथा उसे हटा सकती है। संविधान ने अविश्वास प्रस्ताव करने और मन्त्रिपरिषद् को हटाने की शक्ति प्रत्येक लोकसभा को दी है उसका कारण यह है कि वह जनता द्वारा प्रत्यक्षतः चुना हुआ तथा राष्ट्र का प्रतिनिधि सदन है। संविधान ने यह उचित नहीं समझा कि मन्त्रिपरिषद् पर अविश्वास प्रस्ताव करने में वह राज्यसभा को भी शामिल करे क्योंकि उसके सदस्य राज्यों की विधानसभाओं द्वारा चुन जाते हैं अतः वे परोक्ष प्रतिनिधि होते हैं। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् के उत्तरदायित्व का अर्थ है लोकसभा के सामने उसकी जवाबदेही। ये मन्त्रिपरिषद् को अपनी नीतियों का स्पष्टीकरण राज्यसभा के सामने भी करना होता है तथा उसके सदस्य भी मन्त्रिपरिषद् की नीतियों और उसके कामों के बारे में प्रश्न पूछ सकते हैं तथा उन विषयों पर अपना मत प्रकट कर सकते हैं तथा विधायक मन्त्रिपरिषद् का भविष्य राज्यसभा की प्रमत्तता या अप्रमत्तता पर निर्भर नहीं रहता।

लोकसभा अपना अविश्वास प्रस्ताव करने के लिये निम्न साधनों म से किसी का आश्रय ले सकती है—अविश्वास का प्रस्ताव, वज्रट की अस्वीकृति या उसमें कटौती, मन्त्रियों के वेतन अथवा भत्तों म कटौती, मन्त्रिपरिषद् द्वारा समर्थित विधेयक को अस्वीकार करना या उसमें ऐसे संशोधन करना जो मन्त्रिपरिषद् को स्वीकार न हो, मन्त्रिपरिषद् द्वारा समर्थित विधेयकों को स्वीकार करना, मन्त्रिपरिषद् की इच्छा के विरुद्ध सदन के कार्य स्थगन का प्रस्ताव (Adjournment motion) स्वीकार करना।

अविश्वास का प्रस्ताव—लोकसभा के सदस्यों को यह अधिकार है कि यदि कुछ सदस्य अपने हस्ताक्षरों के साथ लोकसभा के अध्यक्ष के सामने एक लिखित आवेदन प्रस्तुत करें कि वे मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रखना चाहते हैं तो अध्यक्ष उसकी चर्चा के लिए एक तिथि निर्दिष्ट कर देगा और उस दिन

प्रस्ताव पर लोकसभा विचार करेगी, यदि लोकसभा का बहुमत उस प्रस्ताव को रखने की अनुमति दे देता है तो वह प्रस्ताव पेश किया जायेगा और यदि वह लोकसभा के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो मन्त्रिपरिषद् को त्याग-पत्र देना होता है।

बजट की प्रस्वीकृति या उसमें कटौती—लोकसभा को बजट के बारे में अन्तिम सत्ता दी गई है। बजट हमेशा मन्त्रिपरिषद् की ओर से सदन के सामने रखा जाता है, सदन को अधिकार है कि वह किसी समय रखे गये बजट को पूरी तरह प्रस्वीकार कर दे या उसमें कुछ ऐसी कटौतियाँ कर दे जो मन्त्रिपरिषद् को स्वीकार न हों। वह यह भी कर सकती है कि बजट में केवल नाममात्र की कटौती कर दे जैसे कुल बजट में एक नये पैसे की कटौती, ऐसा होने पर भी मन्त्रिपरिषद् त्यागपत्र दे देगी क्योंकि इस प्रकार की कटौती का प्रयोजन मन्त्रिपरिषद् को अपमानित करना तथा उसके प्रति अविश्वास प्रगट करना है, इसे अंग्रेजी में टोकेन-कट या प्रतीक कटौती कहते हैं।

मंत्रियों के बतन आदि में कटौती—मन्त्रिपरिषद् को अपमानित करने का एक और साधन लोकसभा के पास है, वह बजट में चर्चा के समय मंत्रियों के बतन और भत्तों में कटौती कर दे, इसका अभिप्राय यह है कि मन्त्रिपरिषद् त्याग पत्र देकर अपने स्थान को दूसरे दल के मन्त्रिपरिषद् के लिए रिक्त कर दे। यह कार्यवाही प्रगट करती है कि लोकसभा के बहुमत का विश्वास मन्त्रिपरिषद् पर से उठ गया है।

मन्त्रिपरिषद् द्वारा समर्पित विधेयक की प्रस्वीकृति—लोकसभा जब मन्त्रिपरिषद् से अप्रसन्न होती है तब वह अपनी अप्रसन्नता का प्रदर्शन इस प्रकार कर सकती है कि वह उसके द्वारा समर्पण प्राप्त किसी विधेयक को या तो सीधे ही प्रस्वीकार कर दे या उसमें ऐसे गम्भीर संशोधन स्वीकार कर ले जो मन्त्रिपरिषद् को स्वीकार न हों, यह भी अविश्वास प्रगट करने का एक ढंग है और इस स्थिति में भी मन्त्रिपरिषद् तुरन्त त्याग-पत्र दे देगी। इसी प्रकार लोकसभा उन विधेयकों को स्वीकार करके अपने रोष का प्रदर्शन कर सकती है जो मन्त्रिपरिषद् की इच्छा के विपरीत हों।

कार्य स्थगन प्रस्ताव—लोकसभा अपना अविश्वास प्रगट करने के लिए किसी सामयिक घटना को लेकर सदन की चालू कार्यवाही स्थगित करने और उस घटना पर चर्चा करने की माँग कर सकती है, मन्त्रिपरिषद् द्वारा विरोध किये जाने पर भी यदि कार्यस्थगन प्रस्ताव स्वीकार हो जाता है तो मन्त्रिपरिषद् को त्याग-पत्र देना पड़ता है।

संयुक्त उत्तरदायित्व

मन्त्रिपरिषद् के जीवन में सबसे बड़ा महत्व इस बात का है कि वह एक समुक्त-संगठन है, वह एक ऐसी टीम है जिसके खिलाड़ी एक साथ हारते और एक

साथ जीतते हैं, एक की हार सब की हार है और एक की जीत पूरी टीम की जीत है। अंग्रेजी में कहावत है कि मन्त्रिपरिषद् के सदस्य एक साथ तैरते और एक साथ डूबते हैं। मन्त्रिपरिषद् जिन नीतियों का निर्माण करती है उसके समस्त सदस्य उन नीतियों का समर्थन करते हैं। यह तो सम्भव नहीं है कि ५० या ६० लोगों का एक दल हर मामले में पूरी तरह से सहमत हो जाय, उनमें विचार-भेद रह सकता है परन्तु वे आपसी समझौते और व्यवस्था के द्वारा एक ऐसे निर्णय पर पहुँच जाते हैं जिसे सबका समर्थन मिल जाये। वे अपने आपसी मतभेदों को सार्वजनिक तौर पर सदन के सामने प्रगट नहीं करते, वरन् जब कभी संसद उस नीति को अस्वीकार कर देती है तो मन्त्रिपरिषद् के समस्त सदस्य त्याग-पत्र देते हैं।

कई बार ऐसा होता है कि किसी मन्त्री के व्यक्तिगत आचरण या उसके द्वारा किये गये व्यवहार से लोकसभा अप्रसन्न हो जाय और उससे त्याग-पत्र की माग करे, उस स्थिति में यदि प्रधान मन्त्री समझता है कि सदन की माग उचित है और उसमें नीति का कोई प्रश्न नहीं है तो वह उस मन्त्री को अकेले ही त्याग-पत्र देने की अनुमति दे सकता है अथवा स्वयं बाध्य भी कर सकता है। ऐसे उदाहरण हमारे यहाँ कई हैं, जैसे वित्त-मन्त्री धनमुसम चेटी से बजट के कुछ रहस्य बजट सदन के सामने आने से पहले ही प्रगट हो गये, उन्होंने उसके लिए अकेले ही त्याग-पत्र दिया, रेलवे मन्त्री श्री लालबहादुर शास्त्री से सदन इस बात पर बहुत असंतुष्ट हुआ कि वे होने वाली दुर्घटनाओं को रोकने में बुरी तरह असफल रहे हैं इस पर भी श्री शास्त्रीजी ने अकेले ही त्याग-पत्र देना उचित समझा, इसी प्रकार मसद वित्त मन्त्री श्री टी० टी० कृष्णमाचारी से जीवन बीमा निगम में होने वाली अनियमितताओं के कारण बहुत अप्रसन्न हो गई और उसने उनकी बहुत भर्त्सना की, वे भी अकेले ही त्याग-पत्र देकर चले गये ऐसे ही अपनी खाद्य नीति की असफलता पर खाद्य मन्त्री श्री अजितप्रसाद जैन भी त्याग पत्र देकर गये। इसके विपरीत सदन के दोनों सदन प्रतिरक्षा मन्त्री श्री बी० के० कृष्ण मेनन की उन नीतियों से जो उन्होंने आक्रमणकारी चीन के प्रति प्रयोग की, व उनके उस आचरण से जो उन्होंने स्पल-सेना के अध्यक्ष जनरल धर्मिया के साथ किया काफी धुग्ध हुई और उसने उनकी भर्त्सक इतनी निन्दा की जितनी कि आज तक सदन में किसी मन्त्री की नहीं हुई तथापि क्योंकि प्रधान मन्त्री को यह लगा कि प्रतिरक्षा मन्त्री ने हर प्रकार से उनकी नीति का अनुसरण किया है अतः उन्होंने उनके त्याग-पत्र की बात नहीं उठने दी।

अपमान सहन नहीं कर सकती—भारत की मन्त्रिपरिषद् का स्वभाव स्विट्जरलैण्ड की मन्त्रिपरिषद् से इस मामले में विल्कुल उल्टा है कि वह अपना अपमान सहन नहीं कर सकती। स्विस-मन्त्रिपरिषद् विधायिका की आज्ञाकारी सेविका होती है और वह अपने अपमान को जेब में डाल लेती है अर्थात् उसे सहन कर लेती है, परन्तु भारत की मन्त्रिपरिषद् ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान सदन की सेविका नहीं है, वह उसका नतूल और नियन्त्रण करती है तथा वह अपना अपमान सहन नहीं कर

सकती है, उसकी नीति को स्वीकार करना ही होता है, और यदि वह वंसा करने से मना करे तो या तो उसे उसके स्थान पर दूसरी मन्त्रिपरिषद बनाने के लिये तैयार रहना चाहिये या उसे अपने विघटन का सामना करना होगा। भारत की मन्त्रिपरिषद लोकसभा के भीतर अपने बहुमत के बल पर एक प्रकार से ससद की स्वामिनी बन जाती है। श्री रैमजे म्योर ने ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के बारे में जो शिकायत की है कि वहाँ मन्त्रिमण्डल ससद की अवहेलना करके अधिनायक (Dictator) बनता जा रहा है ठीक यही बात कुछ अर्थों में भारत पर भी लागू होती है, इसमें कोई संदेह नहीं है कि भारत में मन्त्रिपरिषद ने और विशेषकर प्रधानमन्त्री ने ससद के प्रति बहुत अधिक सम्मान का प्रदर्शन किया है, तथापि यह निस्संदेह एक सत्य है कि मन्त्रिपरिषद की स्थिति ससद में बहुत सुदृढ़ है इसका एक कारण यह भी है कि अभी तक ससद के भीतर व्यवस्थित सुमगठित और सुदृढ़ विरोधी दल का प्रभाव है जो कांग्रेस के विशाल बहुमत पर व्यवहारिक मर्यादाय और नियन्त्रण लगा सके, दूसरा कारण यह है कि हमारे प्रधानमन्त्री श्री जवाहरलाल नेहरू एक ऐसे व्यक्ति हैं जिनका सम्मान सारे देश के लोग करते हैं तथा सब दलों को उनमें बहुत विश्वास है, एक प्रकार से उनके नेतृत्व और व्यक्तित्व के नीचे देश की सारी प्रतिभा और विरोधी वृत्ति दब गई है।

गुप्तकार्यवाही—संयुक्त उत्तरदायित्व की दृष्टि से यह आवश्यक हो गया है कि मन्त्रिपरिषद की सारी कार्यवाही गुप्त रखी जाय, उनके सदस्य इसी लिये रहस्यों के गुप्त रखने की क्षम्य लेते हैं। यदि मन्त्रिपरिषद में होने वाली चर्चा को कोई मन्त्री बाहर प्रगट करता है तो उसे उसके पद से हटाया जा सकता है।

मन्त्रिपरिषद और अंतरमण्डल (Council of Ministers & Cabinet)—संविधान ने राष्ट्रपति को उसके कार्यों में सहायता देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद की रचना का प्रबन्ध किया है, परन्तु हमारे यहाँ ब्रिटिश परम्परा के आधार पर मन्त्रिपरिषद के भीतर मन्त्रियों का वर्गीकरण आरम्भ हुआ है। आज हमारे यहाँ निम्न श्रेणियों के मन्त्री होते हैं—

- (१) अंतरमन्त्री (Cabinet Ministers)
- (२) मन्त्री (Ministers of State)
- (३) उपमन्त्री (Deputy Ministers)

इनके अतिरिक्त अनेक ससदीय सचिव होते हैं जिन्हें पार्लियामेण्टरी सेक्रेटरीज कहा जाता है।

अंतरमण्डल या कैबिनेट का अर्थ है ऐसे छोटे मन्त्रियों का समूह जो प्रधानमन्त्री के निकट हो और जिनसे प्रधानमन्त्री हर विषय पर पूरे विश्वास के साथ चर्चा करता हो। वास्तव में कठिनाई यह है कि मन्त्रिपरिषद का आकार इतना बड़ा हो गया है कि उसमें लगभग ६० सदस्य हो गये हैं जो संघसासन के विविध प्रशासकीय विभागों को सम्भालते हैं, अतः उनके बीच में नीतियों की चर्चा नहीं हो

सकती, इस कारण मन्त्रिपरिषद के भीतर एक अन्तरंग-मण्डल की रचना हो गई है जिसमें मन्त्रिपरिषद के वे सदस्य होते हैं जो या तो स्वयं दल के भीतर अपना महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं या जो प्रधानमंत्री के बहुत निकट के विश्वासपात्र हैं अथवा जो किसी महत्वपूर्ण मंत्रालय के मंत्री हैं जैसे वित्त-विभाग, प्रभारिता विभाग, विदेश-संबंध विभाग, योजना विभाग आदि। अन्तरंग-मण्डल में सदस्यों की संख्या पर कोई पाबन्दी नहीं है, परन्तु सामान्यतः उसमें १५ या १६ सदस्य होते हैं।

अन्य मन्त्री मन्त्रिपरिषद के सदस्य होते हैं परन्तु सामान्यतः अन्तरंग-मण्डल के सदस्य नहीं होते, फिर भी जब कभी अन्तरंग-मण्डल उनके विभाग से सम्बन्धित विषय पर विचार करे तो उन्हें आमंत्रित कर सकता है। इन मन्त्रियों को सामान्यतः नीतियां तय करने में कोई भाग नहीं मिलता क्योंकि नीतियां अन्तरंग-मण्डल में तय होती हैं, मन्त्रिपरिषद की सभायें तो औपचारिक होती हैं जिनकी अध्यक्षता प्रधानमंत्री करता है और जिसमें अन्तरंग-मण्डल द्वारा निर्धारित नीतियां समर्थन के लिये पेश की जाती हैं।

उपमंत्री भी मन्त्रिपरिषद के कनिष्ठ सदस्य होते हैं वे सामान्यतः सदन के भीतर मन्त्री की अनुपस्थिति में अपने विभागों में सम्बन्धित चर्चाओं में भाग लेते हैं। समुदाय सचिव का काम भी अपने मन्त्री का प्रतिनिधित्व करना और उसको प्रशासकीय कामों में सहायता देना होता है।

अन्तरंग-मण्डल की बैठकें प्रति सप्ताह होती हैं, वे बीच में भी हो सकती हैं, इनकी चर्चाएँ गुप्त होती हैं और प्रायः औपचारिक भी होती हैं। औपचारिक चर्चाओं के समय उसका स्थायी सचिव (Cabinet Secretary) भी अपने सहायकों के साथ बैठता है तथा उसकी सारी कार्यवाही को लिखता है।

मन्त्रिपरिषद के कार्य और शक्ति

मन्त्रिपरिषद के कार्यों का एक लम्बी सूची तैयार की जा सकती है, वास्तव में वह संघीय शासन की मर्यादा है, उसकी स्थिति बिल्कुल केन्द्रीय है, उसके एक ओर राष्ट्रपति हैं और दूसरी ओर संसद। वह उन दोनों की शक्तियों का प्रयोग स्वयं करती है इस प्रकार उसकी स्थिति केवल महत्वपूर्ण ही नहीं सुदृढ़ भी बन गई है उसके हाथ में संघ की समस्त कार्यपालिका और विधायी-सत्ता केन्द्रित हो गई है।

इस प्रकार मन्त्रिपरिषद के कार्यों की दोहरी सूची तैयार की जा सकती है, एक ओर उसकी कार्यपालिका शक्तियां हैं, दूसरी ओर विधायी शक्तियां। यहाँ इनका वर्णन हम क्रमशः करेंगे।

कार्यपालिका शक्ति और कार्य—जैसा कि पीछे कहा जा चुका है मन्त्रिपरिषद राष्ट्रपति को दी गई सब शक्तियों का प्रयोग करती है। इन शक्तियों का प्रयोग करने में उसे दो प्रकार के काम करने होते हैं एक तो ऐसे जिनमें निर्णय करना होता है और दूसरे प्रशासकीय। जिन मामलों में उसे निर्णय करना होता है उनमें प्रमु-

खतः राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियां, अध्यादेश जारी करने का समय और विषय, संकटकाल या आपात्काल की घोषणा तथा अन्य कार्यपालिका सम्बन्धी नीतियों के विषय हैं।

निर्णय करने के अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सघीय प्रशासन के भिन्न-भिन्न विभागों के अध्यक्ष भी होते हैं, उनके ऊपर अपने-अपने विभाग के संचालन की जिम्मेदारी भी है। यहां एक बात का उल्लेख करना आवश्यक होगा कि प्रशासन में मन्त्रिपरिषद् का कार्य बहुत सीमित है। प्रशासन के संचालन का मुख्य भार राज्य की लोकसेवाओं (Public-Services) पर होता है। ये लोग स्थायी सेवाओं के सदस्य होते हैं और इनका चरित्र अराजनीतिक होता है। ये अपने काम में विशेषज्ञ माने जाते हैं। मन्त्रियों को हम प्रशासन के भीतर अकुशल या नौसिखिया तत्व मान सकते हैं, ये लोग प्रशासन के मामले के विशेषकर अपने विभाग के कामों में विशेषज्ञ हो यह आवश्यक नहीं है। शासन को कुशलता के साथ चलाने के लिये यह एक अच्छी बात मानी गई है कि उसके भीतर मन्त्री और स्थायी-लोकसेवक का मिश्रण होता है। आम तौर पर प्रशासन के बारे में लोगों का अनुभव ऐसा है कि यदि एक विभाग में दो विशेषज्ञ अध्यक्ष होंगे तो उस विभाग का कार्य सुचारु रूप से से नहीं चल सकता। मन्त्री का काम विभाग के भीतर कार्यकुशलता या विशेषज्ञता का तत्व लायू करना नहीं है, उसका काम केवल इतना है कि वह अपने विभाग में ससद्द द्वारा निर्धारित नीतियों को लायू करे। आम तौर पर नौकरशाही का यह स्वभाव होता है कि वह रुढ़िवादी हो जाती है तथा उसके भीतर एक प्रकार की निष्क्रियता आ जाती है, मन्त्री का काम यह है कि वह अपने विभाग के कार्यों में ससद्द के द्वारा निश्चित कार्यक्रम के पालन पर ध्यान दे तथा नौकरशाही को रुढ़िवादी और निष्क्रिय होने से रोके। एक प्रकार से मन्त्री का काम अपने विभाग में लोकतन्त्रीय तत्व का समावेश कराना है। यद्यपि निर्णय करने की अन्तिम शक्ति मन्त्रियों के ही पास होती है तथापि लोकसेवक उसको बहुत बड़ी सीमा तक प्रभावित कर सकते हैं, एक तो उनके पास सारी जानकारी होती है अतः वे किसी विषय पर विचार करते समय अपने विभाग के मन्त्री के लिये बहुत सहायक होते हैं, नीतियां बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती हैं कि मन्त्रिपरिषद् के सामने तथ्य किस प्रकार रखे गये हैं। लोकसेवक (Public-Servant) यह भी कर सकता है कि वह मौखिक रूप से या लिखकर अपने मन्त्री को यह सूचित कर दे कि जिस नीति का निर्माण वह करना चाहता है उसके क्या परिणाम हो सकते हैं तथा उस नीति के खतरनाक परिणामों के बारे में भी मन्त्रिपरिषद् को सावधान कर सकता है। इस कार्य में उसकी सेवायें सुरक्षित रहती हैं और मन्त्रिपरिषद् उसे उसको किसी राय के कारण कोई हानि नहीं पहुंचा सकती। प्रायः ऐसा होता है कि लोकसेवक राज्य की नीतियों को बहुत अधिक सीमा तक नियंत्रित और नियंत्रित करते हैं।

मन्त्री को अपने विभाग के बारे में पर्याप्त जानकारी रखनी होती है, जब

संसद में उससे कोई प्रश्न उसके विभाग के बारे में पूछा जाता है तो वह उस प्रश्न को विभाग के सचिव के पास भेज देता है, सचिव अपने सहायकों के द्वारा आवश्यक जानकारी तैयार करायेगा और वह उस जानकारी को मन्त्री के सुपुर्द कर देगा। इस प्रकार दो जाने वाली जानकारी के लिये सचिव उत्तरदायी होता है, यदि वह कोई सूचना गलत देता है तो इसके लिये उससे जवाब मागा जा सकता है। मन्त्री संसद के सामने विभाग के सचिव से प्राप्त होने वाली सूचना ही रखता है, नीतियों के प्रश्न पर वह स्वयं बोलता है उन बारे में वह अपने सचिव से कोई परामर्श नहीं करता।

नियुक्तियों के मामले में राज्यपालों और राजदूतों आदि की नियुक्ति में प्रधान मन्त्री प्रायः बहुत दिलचस्पी लेता है उसका कारण यह है कि ये लोग सब सरकार के प्रतिनिधि होते हैं तथा राज्यपाल राज्यों में व राजदूत विदेशों में मन्त्र की नीति के अनुसार कार्य करते व उसकी नीति का प्रतिनिधित्व करते हैं, अतः प्रधान मन्त्री यह चाहता है कि ये लोग उसके विश्वासपात्र हों, विशेषकर राजदूत।

विधायी शक्तियाँ और कार्य—मन्त्रिपरिषद् एक समदीय समिति है जिसका कार्य राज्य के संचालन के काम में संसद का नेतृत्व करना है। समवात्मकशासन भी आधुनिक लोकतन्त्र की भाँति प्रतिनिधि-मूलक है तथा बहुमत नियम (Majority rule) के द्वारा संचालित होता है। इसका अभिप्राय यह है कि उसके सारे निर्णय बहुमत के द्वारा होते हैं ऐसी स्थिति में मन्त्रिपरिषद् बहुत मजबूत बन जाती है क्योंकि उसके पीछे बहुमत का समर्थन रहता है। मन्त्रिपरिषद् का नेता प्रधान मन्त्री होता है वह लोकसभा का नेता भी माना जाता है।

संसद के जितने कार्य हैं उन सब का पालन मन्त्रिपरिषद् करती है, इनमें प्रमुख ये हैं—प्रशासन का नियन्त्रण, विधियों का प्रारूप तैयार कराना, वित्तीय प्रस्ताव रखना, राज्य की नीतियों का निर्धारण करना और विदेश सम्बन्धों का नियमन।

जहाँ तक प्रशासन के नियन्त्रण का प्रश्न है उसके बारे में हम वर्णन कर चुके हैं कि किम प्रकार मन्त्री जो मन्सद की ओर में प्रशासन का संचालन करते हैं। यहाँ यह और बता देना लाभदायक होगा कि प्रशासन की ऐसी मन्सद जानकारी जो प्रगट करने में देश की कोई हानि होने की सम्भावना नहीं है संसद के सामने रखने का काम मन्त्रिपरिषद् करती है, उससे ही मन्सद को यह ज्ञात होता है कि उनकी बनाई गई नीतियों को किस प्रकार लागू किया जा रहा है।

विधेयकों की रचना का काम आज के युग में बहुत महत्वपूर्ण एवं जटिल हो गया है, उससे लिए विशेषज्ञों की सहायता की आवश्यकता होती है तथा सरकारी विभागों के पास उनके बारे में जो तथ्य होते हैं उनका ज्ञान होना आवश्यक होता है। यह सब सामग्री मन्त्रिपरिषद् को भासानी से उपलब्ध होती है संसद के सदस्यों को व्यक्तिगत तौर पर वे सब विधेयों उपलब्ध नहीं होती। साथ ही संसदात्मक

लोकतन्त्र में नये विधि-प्रस्ताव जिन्हें विधेयक कहा जाता है संसद के सामने रखने का अधिकार मन्त्रिपरिषद को भी दिया गया है क्योंकि उसके सदस्य संसद के सदस्य होते हैं। वे लोग केवल संसद के सामने विधेयक पेश ही नहीं करते बल्कि उनका सक्रिय समर्थन करते हैं एवं उन्हें पास कराने के लिए अपना प्रभाव काम में लेते हैं। जहाँ तक मन्त्रिपरिषद द्वारा रखे गये विधेयकों के पास होने का प्रश्न है उसके बारे में यह तो निश्चित ही मानना चाहिये कि वे प्रायः सब स्वीकृत किये ही जायेंगे, यदि संसद किसी विधेयक को स्वीकार करने से मना कर देती है तो वह मन्त्रिपरिषद त्यागपत्र दे देगी तथा ऐसा व्यक्ति दूसरी सरकार बनायगा जो संसद के बहुमत का विश्वास प्राप्त कर सके।

साधारण विधियों के प्रस्ताव संसद का कोई भी सदस्य किसी भी सदन में पेश कर सकता है परन्तु वित्तीय विधेयक लोकसभा के सामने रखने की अनुमति राष्ट्रपति से लेनी होती है, वास्तव में राष्ट्रपति का अर्थ है मन्त्रिपरिषद। यदि मन्त्रिपरिषद किसी वित्तीय विधेयक का संसद के सामने रखा जाना उचित नहीं मानती है तो वह राष्ट्रपति को परामर्श देगी कि उस विधेयक को लोकसभा के सामने पेश करने की अनुमति न दी जाये। इस प्रकार वित्तीय मामलों में मन्त्रिपरिषद को एकाधिकार प्राप्त हो गया है। बजट लोकसभा के सामने मन्त्रिपरिषद की ही ओर से रखा जाता है, उसे सदन में वित्त-मन्त्री प्रस्तुत करता है। संसद के दूसरे सदस्यों को यह अधिकार नहीं है कि वे बजट में लगाये गये करोड़ों को बढ़ाने या किसी नये खर्च का प्रस्ताव सदन के सामने रख सकें। वे कर कम करने तथा व्यय घटाने के प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकते हैं।

राज्य की नीतियों का निर्माण वास्तव में संसद के भीतर न होकर मन्त्रिपरिषद में होता है। वह अपनी नीतियों पर संसद की स्वीकृति ले लेती है, जैसा कहा जा चुका है यदि संसद मन्त्रिपरिषद की नीतियों को अस्वीकार कर दे तो वह अपने पद से त्याग-पत्र दे देगी। प्रायः प्रधान मन्त्री देश की विदेश नीति के बारे में संसद में वक्तव्य देते हैं, इसी प्रकार खाद्य मन्त्री खाद्य-नीति के बारे में, उद्योग मन्त्री उद्योग नीति के बारे में और वाणिज्य मन्त्री वाणिज्य-व्यवसाय-नीति के बारे में संसद को सूचित करते हैं, यदि संसद चाहे तो उन वक्तव्यों पर वाद-विवाद हो सकता है तथा संसद उन वक्तव्यों में बताई गई नीतियों के पक्ष या विपक्ष में मत दे सकती है।

प्रधान मन्त्री का पद और उसका महत्व

संसदारमक शासन में सत्ता का प्रमुख केन्द्र प्रधान मन्त्री होता है। प्रधान मन्त्री के बारे में कहा जाता है कि वह मन्त्रिपरिषद रूपी वृत्त-खण्ड की मुख्य पिला (Key-stone of the Cabinet-arch) के समान है। उसके बारे में यह भी कहावत है कि वह एक चन्द्रमा के समान है तथा उसके मन्त्री तारों के समान, यह

उपमा हमारी दृष्टि से ठीक नहीं है, चाहे देखने में ऐसा लगता हो कि मन्त्रिपरिषद् के भीतर प्रमुखता की दृष्टि से प्रधान मन्त्री तारो में चाद जैसा है परन्तु वास्तव में जब अभावस्था में चन्द्रमा बिल्कुल नहीं निकलता तब भी निकलते हैं जबकि मन्त्रिपरिषद् में ऐसा नहीं होता, प्रधान मन्त्री के डूबते ही सारा मन्त्रिपरिषद् डूब जाता है अर्थात् उसके पद से हटते ही सारा मन्त्रिपरिषद् पदच्युत हो जाता है। जैनिंग्स ने प्रधान मन्त्री की तुलना ग्रहों के बीच में सूर्य से की है, यह उपमा पहली उपमा से अधिक सही है परन्तु उसके बारे में भी यह सावधानी रखनी होगी कि जिस प्रकार अनेक ग्रह और नक्षत्र सूर्य से प्रकाश पाते हैं वैसे मन्त्री लोग अपनी सत्ता प्रधान मन्त्री से प्राप्त नहीं करते। मन्त्रिपरिषद् की सत्ता का स्रोत संसद है, उसमें बहुमत दल और दल के भीतर अनेक प्रभाव तथा गुट सत्ता के केन्द्र होने हैं, और अनेक बार प्रधान मन्त्री को अपनी इच्छा के विपरीत व्यक्तियों को मन्त्रिपरिषद् में लेना होता है क्योंकि दल में उनकी स्थिति सुदृढ़ होती है और उन्हें दूर रखने से प्रधान मन्त्री की स्वयं की शक्ति कमजोर हो सकती है।

भारत में प्रधान मन्त्री के बारे में लिखते समय हम सांविधानिक दृष्टि से अधिक सोचना चाहिये। हमारे प्रथम प्रधान मन्त्री एक असाधारण पुरुष हैं, वे देश के एक सम्मान्य नेता हैं, उनके प्रति देश में राष्ट्रीय-लोकनायक जैसा भाव है, कई लेखकों ने उनके उदाहरण से भारत के प्रधान मन्त्री के बारे में कुछ निष्कर्ष निकाल लिये हैं और यह कहना उचित माना है कि भारत का प्रधान मन्त्री अपने मंत्रियों के साथ सबधों में स्वामी के समान शक्तिशाली होता है, एक विद्वान ने तो यहाँ तक लिखा है कि देश के साधारण निर्वाचन प्रधान मन्त्री के लिए ही होते हैं। हमारे नम्र विचार से किनी विशेष समय पर किसी एक व्यक्ति के प्रभाव को सांविधानिक व्यवस्था के रूप में स्वीकार करना उचित नहीं है। यह बात बहुत निश्चित विश्वास के साथ कही जा सकती है कि श्री नेहरूजी के बाद प्रधान मन्त्री बनने वाला व्यक्ति इतना अधिक शक्तिशाली नहीं होगा, साथ ही कांग्रेस को संसद में जो विशाल और असनुलित बहुमत प्राप्त है वह भी श्री नेहरूजी की असनुलित शक्ति और असाधारण प्रभाव का कारण है। जिन लोगों ने देश के राजनीतिक विकास का गम्भीरता के साथ अध्ययन किया है वे कह सकते हैं कि गत दस वर्षों में श्री नेहरू की स्थिति में बहुत अन्तर आ गया है। आरम्भ में वे एक राष्ट्र पुरुष और राष्ट्रीय नेता के रूप में अविरोधी स्थिति में थे, परन्तु आज वह स्थिति धीरे-धीरे समाप्त हो रही है, यह एक बहुत अच्छा लक्षण है। विरोधी दल ज्यादा-ज्यादा मसदीय प्रक्रिया में अनुभवहीन जा रहे हैं तबन्तो वे प्रधान मन्त्री की कटु आलोचना करने लगे हैं। प्रधान मन्त्री एक दलीय-व्यक्ति है और उसे दलीय नज़रों के रूप में ही सम्मान प्राप्त होना है, यह मंच है कि वह देश के शासन का प्रधान अधिकारी होना है परन्तु संसद के भीतर उनकी दलीय स्थिति पर बल दिया जाना चाहिये, भारत में धीरे-धीरे यह अनुभव किया जा रहा है और श्री नेहरूजी की स्थिति दलीय नेता के समान बनती जा रही है। देश में

अन्य दलों के अतिरिक्त एक नया दल स्वतन्त्र दल के नाम से संगठित हुआ है जिसमें श्री नेहरू की टक्कर के राष्ट्रीय नेता श्री राजगापालाचारी न नेहरूजी की आलोचना भीषण ढंग से करती आरम्भ की है उसका प्रभाव यह आया है कि दूसरा की जवान भी खुली है। यह कहना किसी प्रकार भी न्यायसंगत नहीं है कि प्रधान मंत्री के निर्वाचन के लिए ही साधारण निर्वाचन होते हैं। प्रधान मंत्री ससदामय लोकतन्त्र में एक विशिष्ट स्थान रखता है यह सत्य है परन्तु यदि हम उसे भी असतुलित सत्ता दे दते हैं तो निश्चय ही हमारी लोकशाही का स्वरूप विवृत हो जाता है। जहां तक स्वयं श्री नेहरूजी का नवध है उन्होंने अपने दल के विशाल बहुमत के रहते हुए भी ससद के प्रति बहुत अधिक सम्मान का प्रदर्शन किया है। कई अवसर ऐसे आए जब उनके साथी मनिया न ससद को अप्रसन्न कर दिया परन्तु उन्होंने ससद के सम्मान का पूरा ध्यान रखा और अपने साथियों की भूला को मुधारा। यद्यपि वे नहीं चाहते थे तथापि उन्हें ससद की भावना का सम्मान करने के लिए श्री टी टी कृष्णमाचारी और श्री अजितप्रसाद जैन जैसे मंत्रियों को छोड़ना पड़ा। वे चाहते तो ससद में अपने बहुत बड़े समयन न बन पर ससद की भावना की अवहेलना भी कर सकते थे परन्तु उन्होंने ऐसा न करना ही लोकतन्त्रीय परम्पराओं के निर्माण की दृष्टि से आवश्यक समझा। ब्रिटेन में भी हम इन प्रकार के उदाहरण मिलते हैं जहां ससद में बहुमत का समयन होत हुए भी किसी प्रधान मंत्री ने अपने साथियों को छोड़ना उचित समझा है तथा दल ने अपने प्रधान मंत्री तक को छोड़ने में आपत्ति नहीं की है। जब देश और ससद ने यह अनुभव किया कि ब्रिटिश सरकार की अब्सीनीनिया नवधी नीति असफल रही है तो प्रधान मंत्री सर बाल्डविन ने उस नीति के नियम उत्तरदायी मंत्री सर सैम्युअलहोर का त्याग करना ही उचित समझा वहां तो उदाहरण ऐसे भी मिलते हैं जब स्वयं प्रधान मंत्री ससद के भीतर बहुमत होत हुए भी ससद की भावना का सम्मान करने के लिए अपने पद से हटे हैं, इनमें एक थे श्री चेम्बरलेन जो हिटलर के साथ अपनी चर्चा असफल रहने के कारण स्वयं अपना पद छोड़ गए इसी प्रकार मिथ पर आक्रमण करने पर ब्रिटिश प्रधान मंत्री श्री ईडन ने अनुभव किया कि उनकी नीति को समर्थ और देश ने पसन्द नहीं किया अतः उन्होंने बहुमत का समयन होने पर भी पद छोड़ दिया। इस सब आधार पर हम यह कह सकते हैं कि प्रधान मंत्री हो या मंत्री नव को लोकतन्त्रीय ढांचे के अन्तर्गत ससद और जनता की भावना का सम्मान करना होता है।

प्रधान मंत्री की सही भाविधानिक स्थिति अपने मन्त्रिमण्डल में समान पदाधि कारियों के बीच में प्रथम या प्रमुख की है (Primus inter pares)। वह अपने मन्त्रिमण्डल का आधार ता अवश्य है परन्तु वह उसका स्वामी कदापि नहीं है। मन्त्र मंत्री उसके सेवक नहीं होत तथा वह उन्हें नव चाह नव अपनी निरकुण मर्जी से उस भाति नहीं हटा सकता जैसे कि समुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों का स्वामी होता है और उन्हें अपनी निजी इच्छा के आधार पर नियुक्त

और पदच्युत कर सकता है। प्रधान मंत्री और मन्त्रिपरिषद् के बीच उनके दल की शक्ति होती है। लोकतन्त्र और अधिनायकवाद में दलों की स्थिति में बहुत अन्तर होता है। अधिनायकवादी देशों में अधिनायक या डिक्टेटर के आदेश पर दल चलता है परन्तु लोकतन्त्रात्मक देशों में दलों का संगठन भी लोकतन्त्रीय आधार पर होता है तथा दल का नेता दल का स्वामी नहीं बल्कि उसके बहुमत का प्रतिनिधि होता है अतः उसके लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह अपने दल के बहुमत को अपने साथ बनाय रखे, तथा इस बात की सावधानी रखे कि वह अपने दल के भीतर प्रभावशाली लोगों को अप्रसन्न नहीं कर रहा है। उनको अप्रसन्न करके वह अपनी स्थिति कमजोर बना लगे।

प्रधान मंत्री के प्रमुख काम—मन्त्रिपरिषद् का चक्र प्रधान मंत्री की घुरी के चारों ओर घूमता है उसके कार्य बहुविध हैं तथा वह संपशासन के संचालन के लिये अन्तिम रूप में उत्तरदायी होता है।

प्रधान मंत्री का सबसे पहला काम यह है कि वह अपने मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करे मन्त्रिपरिषद् का निर्माण हो जाने के बाद वह विभिन्न मंत्रियों के बीच विविध प्रशासकीय विभागों का वितरण करता है। उनका यह काम कई बार बहुत कठिन होता है मंत्रियों की अपनी अपनी पसन्द होती है और यह निश्चित है कि प्रधान मंत्री के लिए इस मामले में सब को सन्तुष्ट करना सम्भव नहीं होता अतः वह अपने प्रमुख साधियों के परामर्श से विभागों का वितरण करता है प्रमुख विभाग मन्त्रिपरिषद् के घाँट मद्म्यों के बीच बाँट लिए जाते हैं तथा इन लोगों को मिला कर ध्वस्त मण्डल का निर्माण किया जाता है जिसका उल्लेख पीछे किया जा चुका है।

प्रधान मंत्री के लिए सबसे बड़ा सिरदर्द यह होता है कि वह सरकार के सब विभागों और मन्त्रियों के मध्य समन्वय और सामंजस्य स्थापित करता है उनके बीच वही एक सामान्य मूल होता है। यह सिद्धांत मान लिया गया है कि प्रधान मंत्री समूचे प्रशासन के लिये अन्तिम रूप में उत्तरदायी होता है अतः वह प्रत्येक विभाग के मामले में पूरी दिलचस्पी रख सकता है।

सांविधानिक दृष्टि से प्रधान मंत्री राष्ट्रपति से यह निवेदन कर सकता है कि वह भ्रष्ट मंत्री को उसके पद से हटाने का आदेश जारी कर दे। यह माना गया है कि संयुक्त उत्तरदायित्व के सिद्धांत को पूरी तरह से लागू करने के लिये प्रधान मंत्री को मंत्रियों की नियुक्ति और उनका हटाने की पूरी शक्ति दी जाय। डॉक्टर अम्बेडकर ने मन्त्रिपरिषद् का मन्त्र कहा था कि 'मेरे विचार में संयुक्त उत्तरदायित्व दो सिद्धान्तों के द्वारा लागू किया जा सकता है पहला सिद्धांत यह है कि मन्त्रिपरिषद् का कोई व्यक्ति प्रधान मंत्री की इच्छा के विपरीत नहीं किया जायगा, दूसरा यह कि यदि प्रधान मंत्री किसी व्यक्ति को अपने मन्त्रिपरिषद् में हटाना चाहे तो उस किसी भी स्थिति में मन्त्रिपरिषद् में बना रहने नहीं दिया जाना चाहिये। निश्चय ही

प्रधान मंत्री अपने इस अधिकार का प्रयोग बहुत कठिन परिस्थिति में ही करना चाहेगा, वह पहले तो दलीय स्थिति पर इस प्रकार के कार्य के प्रभाव को आकने की चेष्टा करेगा उसके बाद वह कोशिश करेगा कि वह मंत्री स्वयं ही त्याग-पत्र देने को तैयार हो जाय। सोवियत समाजवादी गणराज्य सघन इस प्रकार के मामले में यह रीति व्यवहार में लाई जाती है कि अवांछित व्यक्ति को किसी दूसरे पद पर बुर के किसी क्षेत्र में राजधानी से बाहर भेज दिया जाता है, वहाँ एक दल के कठोर अनुशासन और अधिनायकवादी संगठन के कारण यह सम्भव हो जाता है हमारे देश में वह सम्भव नहीं है और उचित भी नहीं है।

प्रधान मंत्री मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष होता है वह उसकी सब बैठका की अध्यक्षता करता है। अन्तरग-मण्डल की चर्चाओं में वह अध्यक्षता तो करता ही है, वहाँ वह सामंजस्य की स्थापना भी करता है, सब मंत्री यह जानते हैं कि जब तक प्रधान मंत्री अपने विचार को बदल ही न ले तब तक मारी चर्चा के अन्त में उसकी बात स्वीकार करनी ही होगी।

प्रधान मंत्री के ऊपर संविधान ने यह उत्तरदायित्व सौंपा है कि वह राष्ट्रपति को मन्त्रिपरिषद् के निर्णयों तथा देश के प्रशासन के बारे में सारी जानकारी नियमित रूप से दे। इस जानकारी के साथ ही वह उसे शासन के संचालन में परामर्श भी देता है। प्रधान मंत्री के परामर्श का वास्तविक अर्थ होता है उनका निर्णय, और उस पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर अनिवार्य रूप में होते ही हैं। वह राष्ट्रपति को यह परामर्श भी देता है कि वह लोकसभा को भंग कर दे। राष्ट्रपति यदि यह देखता है कि प्रधान मंत्री को लोकसभा में बहुमत प्राप्त है तब वह लोकसभा को विघटित कर देता है परन्तु यदि वह देखता है कि प्रधान मंत्री लोकसभा के अविश्वास के भय से सदन को विघटित कराना चाहता है तो वह उसके लिए मना भी कर सकता है। होता यह है कि बहुमत रहते हुए भी जब प्रधान मंत्री सदन के विघटन का प्रस्ताव राष्ट्रपति के सामने रखता है उस समय उसके मन में यह विचार होता है कि जिस समय वह विघटन कराना चाहता है उस समय उसका दल अपनी प्रतिष्ठा के उत्कर्ष पर है तथा उस समय निर्वाचन होने से उसका दल पुनः पाँच वर्ष के लिये सत्ता प्राप्त कर सकता है। परन्तु जब किसी प्रश्न पर सदन उसका साथ न दे और तब वह उसका विघटन कराना चाहे तब वास्तव में वह सदन को डरा कर उसका समर्थन प्राप्त करने की चेष्टा करता है, तथा यदि सदन इस पर भी उसका साथ न दे तो वह अपने दल को सदन में अविश्वास के अपमान से बचा लेता है तथा जनता से यह बात छिपा लेता है कि उसका दल सदन में बहुमत के स्थान पर अल्पमत में आ चुका था। प्रधान मंत्री एक और अवसर पर भी लोकसभा का विघटन करा कर नये निर्वाचन कराना चाह सकता है, वह अवसर किसी ऐसे प्रश्न के उपस्थित होने पर आता है जिस पर वह राष्ट्र का मत जानना चाहे, तब वह जनता के सामने उसका विश्वास प्राप्त करने के लिए जाता है।

प्रधानमन्त्री के हाथ में अनुग्रह की शक्ति भी है। यद्यपि उसकी यह शक्ति संयुक्तराज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की अपेक्षा बहुत कम है तथापि वह काफी महत्वपूर्ण है। वह राष्ट्रपति को उन नामों की सूची देता है जिसके आधार पर राष्ट्रपति विविध राजनीतिक पदों जैसे गवर्नर, राजदूत, अनेक आयोगों और मण्डलों के सदस्य आदि पर नियुक्तियाँ करता है। वह राष्ट्रपति की क्षमा आदि की शक्ति के बारे में भी उसे परामर्श देता है। अघ्यादेश जारी करने में भी वह राष्ट्रपति का मार्गदर्शन करता है। आपातकाल की घोषणा के बारे में भी राष्ट्रपति के लिये यही सुरक्षित मार्ग है कि वह प्रधानमन्त्री के कहने पर या उससे परामर्श लेकर आपात की घोषणा करे, उस स्थिति में ससद उसके कार्य का अनुमोदन कर सकेगी अन्यथा उसे ससद के सामने अपमान ही उठाना होगा। इस प्रकार प्रधान मन्त्री का पद एक केन्द्रीय पद बन जाता है।

प्रधान मन्त्री का सबसे महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह ससद का नेता होता है। ससद में लोकसभा का अध्यक्ष और राज्यसभा का सभापति अपने-अपने सदनों की समयतालिका और कार्यविधि उसके परामर्श से निश्चित करते हैं। प्रधानमन्त्री ही उन्हें यह परामर्श देता है कि दोनों सदनों में समय का विभाजन किस प्रकार होगा, कब कौन विधेयक प्रस्तुत किया जायगा तथा प्रश्न कब पूछे जायेंगे। किसी सदन में जब कोई विवादग्रस्त प्रश्न उपस्थित हो जाता है या कोई सदस्य कार्य-व्यग्न प्रस्ताव रख देता है तो लोकसभा का अध्यक्ष व राज्यसभा का सभापति प्रधानमन्त्री की राय उस मामले में जान लेता है, यह आवश्यक नहीं है कि वह उसके अनुसार निर्णय करे, परन्तु बहुधा प्रधानमन्त्री की सलाह मान ली जाती है। अध्यक्ष और सभापति प्रधानमन्त्री को किसी समय स्वयं सदन के सामने कोई वक्तव्य देने के लिये कह सकते हैं।

प्रश्नों के समय संसद आलोचना के रंग में होती है, उस समय उसका सामना करना बहुत कठिन होता है, प्रधानमन्त्री उस समय वहाँ उपस्थित रहकर अपने साधियों का सहस्र बढ़ाता है तथा यदि कहीं उसे आवश्यकता प्रतीत होती है तो वह स्वयं भागे आकर किसी प्रश्न का उत्तर देने के लिए खड़ा होता है। सदन इसे बहुत पसन्द करता है, वह चाहता है कि प्रधानमन्त्री अधिक से अधिक बार सदन के सामने अपनी नीतियों का स्पष्टीकरण करे। प्रश्नों का बाल सरकार के लिये बहुत संकट का समय सिद्ध हो सकता है यदि उत्तर देने में सदन को असन्तुष्ट कर दिया जाये या असंसदीय भाषा का प्रयोग किया जाये तो मन्त्रिपरिषद् की स्थिति खराब हो सकती है, स्वयं अध्यक्ष भी उसके लिये उसे प्रताड़ना कर सकता है।

प्रधानमन्त्री का स्थान—लोकतन्त्र के साथ लोक कल्याणकारी राज्य की कल्पना के जुड़ जाने से राज्य का कार्यक्षेत्र बहुत व्यापक हो गया है। राज्य का कार्यक्षेत्र जितना व्यापक होता जा रहा है मन्त्रिपरिषद् की शक्ति भी उतनी ही विस्तृत होती जा रही है, क्योंकि राज्य की ओर से कार्यपालिका तो वही है। मन्त्रि-

परिपद की शक्ति का अर्थ है प्रधानमंत्री की शक्ति। ब्रिटिश संविधान के प्रसिद्ध समालोचक श्री रैमसे म्योर का मानना है कि अन्तरंग-मण्डल (कैबिनेट) के हाथों में देश की सारी सत्ता केन्द्रित होती जा रही है, वह शासन में अधिनायक बन गई है, तथा अन्तिम रूप में यह अधिनायक सत्ता एक व्यक्ति अर्थात् प्रधानमंत्री के हाथों में चली गई है। उसका मानना है कि प्रधानमंत्री अमेरिकन राष्ट्रपति से भी अधिक शक्तिशाली हो गया है। इस आलोचना में सत्य का एक अंश है, न इस सत्य से निषेध किया जा सकता है और न इसे इसके सर्वोर्ण अर्थ में स्वीकार ही किया जा सकता है। लोकतन्त्रीय शासन प्रणाली में अधिनायक सत्ता का उल्लेख करना एक बहुत बड़ी असंगति है। सत्ता का यह स्वभाव ही है कि वह किसी निश्चित हाथों में केन्द्रित हो जाया करती है। संसदीय शासन में सत्ता प्रधानमंत्री के हाथों में केन्द्रित हो जाती है। परन्तु इस कारण वह अधिनायक नहीं बन जाता क्योंकि उसके चारों ओर स्वतन्त्रता के अनेक पहरेदार हरदम रहते हैं जो उस पर आख रखते हैं, इनमें संसद के भीतर बैठने वाले विरोधी दलों के सदस्यों का नाम गिनाया जा सकता है। इसके प्रतिरिक्त प्रधानमंत्री की सत्ता सांविधानिक मर्यादाओं से सीमित है, वह सर्वोच्च-न्यायालय से परिमित बनती है तथा पांच वर्षों के बाद उसे जनता के सामने जनता के मत लेने के लिये जाना होगा, यह विचार उसे सत्ता के निरंकुश प्रयोग से रोकें रखता है, और सबसे ऊपर यह कि वह व्यक्ति जो आज प्रधानमंत्री बना है राजनीति के क्षेत्र में एक लम्बे समय तक प्रशिक्षण प्राप्त कर चुका होता है, उसका सारा चिंतन लोकतन्त्र के विचार से ओतप्रोत होता है तथा वह अधिनायकवादी ढंग के लिये सर्वथा अयोग्य होता है। एक बार जब श्री नेहरूजी पर यह आरोप लगाया गया कि वे भारत के अधिनायक हो गये हैं तो उन्होंने उसका यही उत्तर दिया कि वे लोकतन्त्र के दीर्घ प्रशिक्षण के परिणामस्वरूप स्वभाव से अधिनायक बनने के अयोग्य हो चुके हैं।

प्रधानमंत्री और राज्यों का शासन—प्रधानमंत्री की स्थिति भारत के राज्यों के शासन के सम्बन्ध में भी बहुत सुदृढ़ हो गई है। व्यवहार में जहां उसका एक कारण यह है कि प्रधानमंत्री जिस दल का बहु-प्रतिष्ठित नेता है वही दल समस्त राज्यों में शासन चला रहा है, वही सांविधानिक दृष्टि से प्रधानमंत्री एक अधिक शक्तिशाली सभ्य का प्रमुख शासक होने के नाते राज्यों के शासन को बहुत प्रभावित करने की स्थिति में है। संविधान के विकास के तौर पर देश में राष्ट्रीय-विकास परिपद नामक संस्था का निर्माण किया गया है जिसमें समस्त राज्यों के मुख्यमंत्री बैठते हैं तथा जिसकी अध्यक्षता प्रधानमंत्री करता है, यह परिपद सब राज्यों के विकास बापों का चित्र बनाती है तथा उस बारे में निर्णय लेती है। ऐसे महत्वपूर्ण मामले में प्रधानमंत्री को नेतृत्व करने की जो शक्ति मिली है उससे हमारा सभ्य और भी अधिक मजबूत बन गया है।

राज्यो में रहने वाले राज्यपाल भी प्रधानमन्त्री की पसन्द के व्यक्ति होते हैं, उनके द्वारा भी वह राज्यो के शासन को काफी प्रभावित कर सकता है, विशेषकर जब उसे किसी राज्य में आपात्काल की घोषणा करानी हो तो वह राज्यपाल का ही सहारा लेता है, जैसा केरल में हुआ। प्रधानमन्त्री राज्यो के शासन का भी नियन्त्रण करने लगा है।

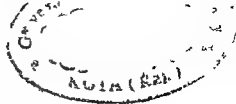
बहुदलीय ससद और मिश्रित मन्त्रिपरिषद्

भारत की ससद में बहुदलीय राजनीति का विकास हुआ है, आज उसमें लगभग १४ राजनीतिक दल हैं। अभी तो कांग्रेस ऐसी स्थिति में है कि उसे ससद में विशाल बहुमत प्राप्त है, परन्तु ऐसी स्थिति आ सकती है कि ससद में किसी भी राजनीतिक दल का स्पष्ट बहुमत न हो। उस परिस्थिति में राष्ट्रपति के ऊपर यह काम आ पड़ता है कि वह ससद के भीतर या बाहर से ऐसे व्यक्ति की खोज करे जो लोकसभा के आधे से अधिक सदस्यों का समर्थन प्राप्त कर सकें और मन्त्रिपरिषद् बना सकें। यहाँ यह अनिवार्य हो जायगा कि अनेक दलों के सदस्य मिलकर एक मिश्रित मन्त्रिमण्डल (Coalition-Cabinet) का निर्माण करें। ऐसे मन्त्रिपरिषद् बहुत कम स्थायी होंगे चौध-गणतन्त्रीय सविधान तक फ्रांस में यही होता रहा और वहाँ सरकारें शपथ लेने के दो घण्टे के भीतर तक भी बदसली रही हैं। मिश्रित-मन्त्रिपरिषद् के मार्ग में सबसे बड़ी कठिनाइयाँ दो हैं पहली तो यह कि अनेक दलों के लोग किसी एक दल के नेता को अपना नेता कैसे मान लें, वैसा करने में वे अपना अपमान समझते हैं तथा उसे अपने दल के अविध्य के लिये बुरा समझते हैं, दूसरी कठिनाई यह आती है कि मिश्रित-मन्त्रिपरिषद् के भीतर भाग लेने वाले अनेक दल किसी एक मिश्रित कार्यक्रम पर सहमत नहीं हो पाते जिसे सब दल समाधान कारक पा सकें और अन्त में जाकर कार्यक्रम या नेतृत्व के प्रश्न पर मिश्रित-मन्त्रिपरिषद् टूट सकती है। यह एक खतरनाक प्रयोग है जिससे हम जितने खर्च सकें उतना ही देश का हित है। बहुदलीय व्यवस्था देश को सक्रिय, प्रभावशाली और स्थायी शासन देने में असमर्थ रहेगी और उस सबके अभाव में देश प्रगति नहीं कर सकेगा।

द्वितीय पद्धति की अनिवार्यता—संसदात्मक लोकतन्त्र के लिये सबसे अच्छा मार्ग यही है कि देश में दो राजनीतिक दल प्रमुख रूप से अपने को संगठित करें तथा उनमें से एक को जनता किसी समय सत्ता दे। संसदात्मक लोकतन्त्र में बहु-संख्यक दल की निरकुशता पर अकुश लगाये रखने के लिये तथा देश को किसी भी समय एक विबल्य-मन्त्रिपरिषद् देने के लिए एक प्रबल विरोधी दल की आवश्यकता होती है। ब्रिटेन में विरोधी दल को भी वही सम्मान प्राप्त होता है जो सत्ता-प्राप्त दल को होता है उसके नेता को सरकार की ओर से वेतन मिलता है तथा वह समस्त राष्ट्रीय भवसरो पर उपस्थित रहता है। हमारे देश में भी इस परम्परा के विकास की शु जायस है, परन्तु यह अभी सम्भव है जब देश के भीतर दो प्रमुख दल हो।

भाषा की जा सकती है कि हम इस दिशा में बढ़ेंगे, अभी तो स्वराज्य को प्राप्ति पौड़ा ही समय बीता है इस कारण राजनीतिक दल वैसे बढ़ रहे हैं जैसे वर्षा ऋतु में कुकुरमुत्ता बढ़ता है। धीरे-धीरे सब चीजें स्थिर होगी और देश अधिक स्थिरता के साथ ससदीय लोकतन्त्र के पथ पर अग्रसर हो सकेगा यही हमारी भाषा और आकांक्षा है।





अध्याय . १६

संघीय विधायिका : ससद

‘हमने शासन-व्यवस्था का लोकतन्त्रात्मक स्वरूप इसलिये अपनाया है कि यह हमारे लोगो की प्रतिभा के अनुकूल है। हमारे देश की प्रथम ससद व्यापक वयस्क मताधिकार के आधार पर १३ मई, १९५२ को गठित हुई थी। यह लोकतन्त्र के इतिहास में स्वतः एक महत्वपूर्ण और अद्वितीय अनुभव था। इसके पहले कभी भी इतने विशाल निर्वाचक वर्ग ने अपने मताधिकार का प्रयोग नहीं किया था। यह उन लागो की राजनीतिक जागृति को एक चुनौती थी जिन्होंने अभी हाल में ही पूर्ण राष्ट्रत्व प्राप्त किया था। हम इस चुनौती के अनुकूल सिद्ध हुए, यह सविधान के निर्माताओं के राजनीतिक-बुद्धि परिपाक के प्रति एक श्रद्धाजली है।’

—म० अनन्तशयनम् आश्रम, अध्यक्ष, लोकसभा †

‘विचार शक्ति के अभाव में समाज नष्ट हो जाता है।’ ये शब्द आज से अनेक शताब्दियों पूर्व एक हिब्रू धर्मगुरु ने अपने शिष्यों को कहे थे। ये पवित्र शब्द उस समय जितने उपयोगी रहे होंगे आज यह कहना कठिन है परन्तु हम दावे के साथ यह कह सकते हैं कि आज के युग में ये शब्द एक महान् सत्य का उद्घाटन करते हैं तथा हमारे सामने एक गम्भीर चेतावनी प्रस्तुत करते हैं।

आज हम लोकतन्त्र के युग में जी रहे हैं, जिसके भीतर व्यक्ति की गरिमा और मानव जीवन की पवित्रता को आधारभूत सिद्धान्त के रूप में स्वीकार किया गया है। कहा जाता है कि लोकतन्त्र के भीतर व्यक्ति अपने स्वयं के शासन में रहता है, परन्तु यह तर्भा सम्भव है जबकि समाज के भीतर उसे ऐसा अवसर प्राप्त हो कि वह दूसरो के साथ बैठकर चर्चा कर सके तथा वहां न वह दूसरो से यह कहे कि तुम मुझ से सहमत हो जाओ अन्यथा मैं तुम्हारा सिर फोड़ दूंगा, न दूसरे ही उससे ऐसा बहे। चर्चा के लिये जब व्यक्ति समाज में बैठे तो उनमें आपस में यह समझौता रहे कि वे चर्चा करेंगे और हरेक को यह अधिकार होगा कि वह अपने-अपने निजी विचारों को यदि दूसरो के अनुकूल न बना सके तो उन्हें लिए रखे। इसके साथ ही

† लोकसभा सचिवालय, नई दिल्ली द्वारा प्रकाशित ‘प्रथम ससद: स्मृतिग्रन्थ’ के धामुख में।

राज-काज को और हमारे काम घड़े को व्यवहार में चलाने के लिए यह भी बात उपचेतन में रहेगी कि जहाँ सावजनिक हित के प्रश्न आयेँगे वहाँ कायकर्म के तय करने में व्यक्ति बहुसंख्या के साथ रहेगा और यदि कोई निष्पक्ष उसकी इच्छा के विरुद्ध होता है तब भी वह उसको मान्य करेगा तथा विरोधियों को उनका विचार बदल कर अपने पक्ष में लाने की चेष्टा करेगा। लोकतन्त्र इस विचार पर आधारित है। पुराने जमाने में विचारों के मतभेद मुनश्चाने के लिए विद्वान लोग शास्त्रार्थ करते थे और राजनीतिज्ञ शासन का अध्ययन लेते थे लोकतन्त्र ने मिर काटने के बदले सिर बदलने की धारणा को मान्य किया तथा ऐसी व्यवस्था की कि जनता के प्रति निधि एक स्थान पर एकत्रित बैठकर जनता की इच्छा और उसकी आवश्यकता के अनुसार विधियों का निर्माण करे। लोकतन्त्र ने विधियों का निर्माण का काम जनता के प्रतिनिधियों को दिया।

विधायिका—भारतीय संविधान ने भारत में एक संसदात्मक लोकतन्त्र की नींव डाली है। इसका अर्थ यह है कि शासन में विधियों के निर्माण का काम जनता के प्रतिनिधियों को सौंपा है। संघ में विधि निर्माण का काम करने वाली संस्था को संसद कहते हैं तथा राज्यों में विधानमण्डल।

संविधान के पाँचवें खंड के दूसरे अध्याय में संसद का वर्णन किया गया है। उसके अनुच्छेद ७६ में कहा गया है कि संघ के लिए एक संसद होगी जिसमें राष्ट्रपति और दो सदन होंगे जो क्रमशः राज्यसभा और लोकसभा कहलायेंगे। यहाँ हमें अपनी संघीय विधायिका के चरित्र का थोड़ा अध्ययन करना चाहिए उससे हम उसकी रचना शक्तियों तथा कार्य पद्धति को समझने में सहायता मिलेगी।

भारतीय संविधान ने देश के भीतर एक संघ की स्थापना की है जिसमें १५ राज्यों (१ मई १९६० के दिन बम्बई राज्य को खंडित करके महाराष्ट्र और गुजरात नामक दो राज्यों का निर्माण किया गया है) और कुछ संघीय क्षेत्रों का समावेश किया गया है। उनमें से प्रत्येक राज्य को संविधान ने शासन की कुछ शक्ति दी है जिसका वर्णन राज्य सूची में किया गया है। हम पीछे इस बारे में काफी चर्चा कर चुके हैं कि भारत के संघ का क्या स्वरूप है। यहाँ इतना कहना पर्याप्त होगा कि संघ के कारण भारत की संघीय विधायिका के भीतर दो सदनों का होना अनिवार्य हो गया है। संघीय शासन में संयुक्त राज्य अमेरिका ने यह परम्परा डाली कि विधायिका में एक सदन ऐसा हो जिसमें राज्यों के प्रतिनिधि बैठें जो राज्यों के हितों की देखभाल और उनकी रक्षा करें। अमेरिका में उस सदन को सेंटेट कहा जाता है और उसमें प्रत्येक सम्मिलित राज्य की ओर से दो प्रतिनिधि बैठते हैं जिससे छोटे और बड़े सब राज्यों को समानता प्राप्त हो जाती है। भारत में लोकप्रिय सदन को जिसे जनता प्रत्यक्ष मतदान से चुनती है लोकसभा कहा गया है तथा द्वितीय सदन को राज्यसभा। हमारी राज्यसभा यद्यपि संयुक्त राज्य अमेरिका के आधार पर बनाई गई है तथापि दोनों की रचना में बहुत अंतर है इसका वर्णन यथास्थान किया

जावेगा । यहा इतना समझ लेना पर्याप्त होगा कि हमारे यहा दूसरे सदन की स्थिति सिनेट जैसी नहीं है, न वह वे काम ही करती है जो सिनेट करती है । वास्तव में बात यह है कि हमारे संविधान निर्माता यह मानते थे कि लोकप्रिय मदन पर नियंत्रण रखने और कुशल सलाह प्राप्त करने के लिए दूसरा सदन बहुत लाभदायक होगा । इसके अतिरिक्त उनके सामने ब्रिटेन का उदाहरण था साथ ही अपने देश के भीतर काफी नम्बे समय से द्विसदनात्मक विधायिका का अनुभव भी उन्हें था । ब्रिटिश सरकार ने अपने देश की भांति भारत में भी एक सदन ऐसा बनाया था जिसमें वह निहित स्वार्थों वाले व अपने समर्थक लोगों को स्थान देती थी । नया संविधान बनाते समय निर्माताओं के समक्ष यह समस्या आई कि वे द्वितीय मदन तो बनाना चाहते थे परन्तु उसे निहित-हितों का भ्रष्टा नहीं बनाना चाहते थे, अतः उन्होंने इस प्रकार से उसका संगठन किया कि संघीय रचना के अनुसार द्वितीय सदन की आवश्यकता तो पूरी हो ही जाये, वह विधि-निर्माण के काम में सक्रियता के साथ पूरा सहयोग भी दे सके और इस प्रकार एक द्विसदनात्मक विधायिका के साथ संघ शासन को प्राप्त हो सकें । भारत में राज्यसभा को अमेरिकन सिनेट जैसा शक्तिशाली नहीं बनाया गया है, यद्यपि उसे साधारण विधियों के निर्माण में लोकसभा के समान शक्ति ही प्राप्त है तथापि वित्तीय मामलों में लोकसभा का निर्णय ही अन्तिम माना जाता है, व्यवहार में इन प्रकार लोकसभा के हाथ में ही सारी शक्ति चली जाती है ।

राष्ट्रपति

अध्याय १४ में हमने भारत के राष्ट्रपति के पद और उसकी शक्तियों का वर्णन करते समय यह बात स्पष्ट करने की चेष्टा की है कि किस प्रकार भारतीय राष्ट्रपति मसद का भ्रष्ट है और वह विधि-निर्माण में क्या काम करता है । संविधान में ससद के अनिवार्य अंग के तौर पर राष्ट्रपति को माना है, तथापि हमें यह बात नहीं भूलनी चाहिए कि संविधान का यह प्रयोजन कभी नहीं था कि राष्ट्रपति संघीय-विधायी सत्ता का स्वयं प्रयोग करेगा या उसके हाथ में कोई अन्तिम सत्ता रहेगी, उसको दी जाने वाली ममस्त सत्ता औपचारिक है तथा वास्तव में कार्यपालिका के प्रमुख के नाते उसे विधायिका के साथ जोड़ा गया है । यहा एक बात बहुत अच्छी तरह समझ लेनी चाहिए कि हमारे देश में मंत्रिमण्डलात्मक शासन-प्रणाली की स्थापना की गई है जिसमें कार्यपालिका और विधायिका के बीच प्रायः कोई विभाजक रेखा नहीं खींची जा सकती । संसदात्मक या मंत्रिमण्डलात्मक शासन का यह बुनियादी सिद्धान्त है कि उसमें कार्यपालिका विधायिका का अंग होती है या उसके द्वारा बनाई जाती है ।

राष्ट्रपति मसद के साथ औपचारिक ढंग में संबंधित है, वह ससद के सत्रों का उद्घाटन करता है, वित्तीय विधेयकों को लोकसभा में पेश करने की अनुमति प्रदान करता है, ससद द्वारा पारित विधेयकों को अपने हस्ताक्षर करने प्रचारित

करता है, तथा जब वह उचित समझे किसी साधारण विधेयक को सदनों के पुनर्विचार के लिए अपने सन्देश के साथ लौटा सकता है। इस प्रकार वह जो कार्य भी करता है अपने प्रधान मन्त्री के परामर्श से करता है, परन्तु वह प्रधान मन्त्री का परामर्श तब तक ही मानता है जब तक कि प्रधान मन्त्री को लोकसभा के बहुमत का विश्वास प्राप्त है।

लोकसभा

संसद में राष्ट्रपति के अतिरिक्त दो सदन होते हैं, इनमें से एक को लोकसभा और दूसरे को राज्यसभा कहते हैं। लोकसभा संसद का लोकप्रिय सदन है, अर्थात् इसमें जनता के प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गये सदस्य बैठते हैं।

रचना—संविधान में कहा गया है कि लोकसभा में अधिक से अधिक ५२२ सदस्य हो सकते हैं। इनमें से अनुच्छेद की धारा १ के अनुसार ५०० सदस्यों का निर्वाचन राज्यों की जनता करती है, तथा अधिक से अधिक २० सदस्यों का निर्वाचन संघीय-प्रदेशों में किया जा सकेगा। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद ३३१ राष्ट्रपति को यह अधिकार प्रदान करता है कि यदि वह समझता है कि लोकसभा में अगल-भारतीय जाति का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं हुआ है तो वह अधिक से अधिक दो सदस्यों को उस जाति में से मनोनीत कर सकता है।

कार्यकाल—लोकसभा का कार्यकाल केवल ५ वर्ष है। यह पांच वर्ष की अवधि उस तारीख से गिनी जाती है जिस तारीख को निर्वाचन के बाद उसकी पहली बैठक होती है।

राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया गया है कि वह चाहे तो प्रधानमन्त्री के परामर्श पर लोकसभा का विघटन पांच वर्ष पूरे होने से पहले भी करदे। राष्ट्रपति किन स्थितियों में लोकसभा का विघटन करना स्वीकार करता है और किन में नहीं यह वर्णन हम पीछे राष्ट्रपति नामक अध्याय में कर चुके हैं।

संसद को यह अधिकार दिया गया है कि वह आपात्काल की स्थिति में अपने कार्यकाल को एक बार में एक वर्ष तक के लिये बढ़ा सकती है। परन्तु संसद के इस अधिकार पर यह सीमा लगा दी गई है कि आपात्कालीन घोषणा समाप्त होने के बाद वह छह महीने से अधिक के लिये अपनी अवधि नहीं बढ़ा सकेगी। जिस दिन आपात्काल समाप्त हो जायगा उसके ठीक छह मास के पश्चात्, यदि राष्ट्रपति पहले ही लोकसभा को उसके पूर्व ही विघटित न कर दे तो वह स्वयं विघटित मान ली जायेगी।

यहां एक बात ध्यान रखने योग्य है कि संविधान की दृष्टि से राष्ट्रपति की आपात्कालीन शक्तियों के बारे में यह है कि राष्ट्रपति इन शक्तियों का प्रयोग संसद के परामर्श से करे तथा उसे आपात्काल के दौरान में लोकसभा को विघटित करके नये निर्वाचनों का कठिन काम न करना पड़े।

सदस्यों की योग्यता—लोकसभा का सदस्य होने के लिये यह आवश्यक है कि उम्मीदवार भारत का नागरिक हो, कम से कम २५ वर्ष की आयु वाला हो, तथा संसद द्वारा निर्धारित अन्य योग्यताएँ रखता हो।

निर्वाचन की पद्धति—लोकसभा के सदस्यों का निर्वाचन दो भागों में होता है। ५०० तक सदस्यों का निर्वाचन राज्यों की जनता कर सकेगी तथा २० सदस्यों का निर्वाचन संघीय प्रदेशों में संसद द्वारा निर्धारित नियमों के अनुरार होता है। प्रत्येक राज्य को लोकसभा में भीतर उतने स्थान दिये जायेंगे जितने कि उसकी जनसंख्या के अनुपात से उसके हिस्से में आते हों। स्थानों का वितरण इस प्रकार होगा कि ग्राम तौर पर सब राज्यों में प्रतिनिधियों की संख्या और जनसंख्या के बीच अनुपात लगभग समान रहेगा। प्रत्येक जनगणना के उपरान्त संसद द्वारा नियुक्त अधिकारी प्रत्येक राज्य को विविध प्रादेशिक-निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित करेगा। परन्तु निर्वाचन क्षेत्रों का यह पुनर्गठन किसी भी प्रकार राज्यों के बीच स्थानों के वितरण की योजना को प्रभावित नहीं करेगा।

निर्वाचन क्षेत्रों के पुनर्गठन के बारे में एक बात बहुत सावधानी से समझने की है कि पुनर्गठन के समय जो राजनीतिक दल सत्ता में है वह इस प्रकार निर्वाचन क्षेत्रों में परिवर्तन करा सकता है कि उसके समर्थकों की संख्या निर्वाचनक्षेत्रों में अधिक दृढ़ हो जाये। संयुक्त राज्य अमेरिका में इस प्रथा को गैरीमेडरिंग कहते हैं, जिसके अनुसार निर्वाचनक्षेत्रों को शासक-दल की सुविधा के अनुसार बदल लिया जाता है। भारत में ऐसा होने की सम्भावना कम है। उनका कारण एक तो यह है कि हमारे यहां मतदाताओं की संख्या बहुत अधिक है जिस कारण सुरक्षित निर्वाचन क्षेत्र बनाना सरल नहीं रह जाता दूसरे हमारे यहां प्रत्येक निर्वाचन के पूर्व निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्गठन नहीं होता वरन् वह प्रत्येक जनगणना के उपरान्त होता है।

राज्य के भीतर निश्चित स्थानों के अनुसार निर्वाचनक्षेत्रों के पुनर्गठन के बारे में एक दूसरी महत्वपूर्ण बात यह है कि जहां तक सम्भव होगा यह चेष्टा की जायेगी कि प्रायः सभी निर्वाचन क्षेत्रों में जनसंख्या का अनुपात समान ही रहे।

निर्वाचन प्रत्यक्ष होगा और उसके लिये एक निर्वाचन प्रायोग की नियुक्ति होगी जो सरकार के दबाव से मुक्त रहेगा अर्थात् उसको निष्पक्ष बनाए रखने की व्यवस्था की गई है। निर्वाचन गुप्त मतदान प्रणाली के अनुसार होगा, तथा वह गुप्त मतदान प्रणाली पद्धति (Secret Ballot System) के अनुसार होगा। प्रत्येक व्यक्ति को एक मत देने का अधिकार होगा और यह उसका पूर्ण अधिकार होगा कि वह जिसे चाहे उसे अपना मत दे और उसे कोई भी इस बात के लिये विवश नहीं कर सकता कि वह यह बताए कि उसने अमुक निर्वाचन में किस व्यक्ति या दल को अपना मत दिया। मतधिकार नागरिकता की वह पुष्प-धरोहर है तथा

लोकतन्त्र में व्यक्ति का वह पवित्र अधिकार है जिसके समुचित प्रयोग पर देश के शासन का स्वरूप निर्भर करता है। मताधिकार के सही प्रयोग द्वारा हम अपने लिये अच्छी या बुरी, उदार या उग्र किसी भी प्रकार की सरकार बना सकते हैं।

निर्वाचन के लिये अनेक उम्मीदवारों में जिसे अधिक मत प्राप्त होंगे वही निर्वाचित कर लिया जायेगा, यह आवश्यक नहीं है कि उसे कुल मतों का बहुमत प्राप्त हो।

पद ग्रहण करने की शपथ—लोकसभा के सदस्य अपने निर्वाचन के पश्चात् सदन की पहली बैठक आरम्भ होने पर या किसी दूसरे समय अध्यक्ष के आदेशानुसार अपने पद से सम्बन्धित शपथ ग्रहण करते हैं। संविधान के अनुच्छेद ६६ में शपथ लेना अनिवार्य कहा गया है।

सदस्यों की उपस्थिति—सदन के भीतर सदस्यों की उपस्थिति के लिये यह व्यवस्था की गई है कि सदन की बैठक में सम्मिलित होने से पहले प्रत्येक सदस्य अपनी उपस्थिति के हस्ताक्षर सदन के सचिव की उपस्थिति में पत्रिका के भीतर करता है।

सदन के अधिकारी : अध्यक्ष और उपाध्यक्ष

लोकसभा अपने निर्वाचन के पश्चात् अपनी पहली बैठक में प्रायः सबसे पहला कार्य यह करती है कि वह अपने दो अधिकारियों अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। अध्यक्ष के निर्वाचन की तारीख राष्ट्रपति तय करता है। अध्यक्ष को अंग्रेजी में स्पीकर कहा जाता है, जबकि वह सदन में प्रायः सबसे कम बोलने वाला सदस्य होता है, क्योंकि उसका काम स्वयं बोलना न होकर दूसरे सदस्यों को बोलने का अवसर देना है। अध्यक्ष को बहुत बोलने का अवसर सभी मिलता है जब कि सदन के सदस्य सदन के भीतर व्यवहार करने का ढंग न जानते हो अर्थात् सदन में बोलना न जानते हो तथा अपने अधिकार का दुरुपयोग करें या सदन के अनुशासन का उल्लंघन करने लगें।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों के लिये यह आवश्यक है कि वे सदन के सदस्य हों, तथा यदि किसी कारण वे सदन में अपना स्थान खो बैठें तो उन्हें अपना पद रिक्त करना होगा।

उपाध्यक्ष के निर्वाचन की तारीख अध्यक्ष तय करता है और सदन का सचिव उसकी सूचना सदस्यों को दे देता है।

अध्यक्ष सदन के आरम्भ में या समय-समय पर जैसा भी वह उचित और आवश्यक समझे सदन के सदस्यों के भीतर से छह नाम छाटकर एब ऐसे प्रधान-मण्डल की सूची तैयार करता है जिसे अंग्रेजी में 'पैनल ऑफ चेयरमैन' कहा जाता है। इस प्रधानमण्डल के सदस्य, अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों की अनुपस्थिति में सदन की अध्यक्षता करते हैं। प्रधानमण्डल के सदस्यों में से कौन कब सदन की अध्यक्ष-

कता करेगा यह स्वयं अध्यक्ष या उसकी अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष तय करता है।

उपाध्यक्ष या प्रधानमण्डल का कोई सदस्य जब सदन की अध्यक्षता करता है तब उसे वे समान शक्तियाँ प्राप्त होती हैं जो कि सदन के अध्यक्ष को प्राप्त होती हैं।

अध्यक्ष का पद और उसके कार्य व शक्तियाँ—लोकसभा का अध्यक्ष सदन के भीतर सर्वोच्च पदाधिकारी होता है। यद्यपि सदन के भीतर प्रधानमंत्री और दूसरे मंत्री भी उपस्थित होते हैं परन्तु वहाँ सब लोगों को अध्यक्ष के आदेशों का पालन करना होता है तथा अध्यक्ष की अनुमति के बिना अथवा उसके विपरीत कुछ भी कहने का अधिकार नहीं है।

हमारे संविधान ने ससदात्मक लोकतन्त्र की स्थापना के द्वारा ब्रिटिश परम्परा का अनुकरण किया है। अध्यक्ष के मामले में भी हमने वही आदर्श अपने सामने रखा है। ब्रिटिश लोकसभा का अध्यक्ष एक निर्दलीय व्यक्ति होता है तथा वह जब तक चाहे सब तक लोकसभा के लिये निर्विरोध चुन लिया जाता है और अध्यक्ष बनाया जाता है। जहाँ यह परम्परा विकसित हो गई है कि एक बार अध्यक्ष बनने के बाद वह व्यक्ति जब तक चाहे तब तक अध्यक्ष बनता रह सकता है (Once a Speaker always a Speaker)। हमने भी अपने देश में इस परम्परा को निम्नाहने की चेष्टा की है। हमारे सर्वप्रथम अध्यक्ष श्री जी० बी० माधवलकर एक बार लोकसभा के अध्यक्ष बनने के बाद जब तक जीवित रहे तब तक लोकसभा के अध्यक्ष बने रहे। उनके बाद श्री अनन्तशयनम् आयंगर जब से अध्यक्ष बने हैं तब से निरन्तर चल रहे हैं।

ब्रिटिश स्पीकर दलीय राजनीति से अलग होता है वह सदन के भीतर प्रत्येक दल के सदस्यों के साथ समान और न्यायपूर्ण व्यवहार करता है। सदन की प्रतिष्ठा को बनाय रखने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि वह किसी राजनीतिक दल का प्रस्ताव बनने के बजाय एक राष्ट्रीय मंच का रूप धारण करे जहाँ कि देश के विविध और विरोधी विचारों वाले प्रतिनिधि सम्मिलित होकर विभिन्न विचार-धाराओं को मुक्त रूप से अभिव्यक्त कर सकें तथा जनता की आकांक्षाओं का सही प्रतिनिधित्व कर सकें। लोकतन्त्र इस बात पर आधारित है कि ससद के भीतर सदस्यों को अपने विचार प्रकट करने का कितना वास्तविक अधिकार प्राप्त है। यह अधिकार तभी सुरक्षित रह सक्ता है जब कि सदन का अध्यक्ष निष्पक्ष हो और सबको यह अवसर दे कि वे अपने-अपने विचार चाहे वे सरकार के पक्ष में हों या विरोध में हों प्रकट कर सकें।†

† It is his duty to Safeguard fair play in debate, free speech, liberty of opinion and to protect the rights of minorities to have their views heard'. Mr. Clifton

हमारे प्रथम लोकसभा-अध्यक्ष स्व० गणेश बासुदेव मावलंकर ने इस बारे में अपने विचार इस प्रकार प्रकट किये हैं—“यद्यपि हम इस बात के औचित्य में विश्वास रखते हैं कि अध्यक्ष के पद और उसकी स्थिति के बारे में वे परम्परायें विकसित हों जो ब्रिटेन में हुई हैं तथापि अनेक कारणों से भारत में उनकी ज्यों की त्यों नकल करना सम्भव नहीं है। सब लोग यह स्वीकार करते हैं कि अध्यक्ष को निष्पक्ष, दला-तीत तथा सदन व सदस्यों के विशेषाधिकारों का संरक्षक होना चाहिये। परन्तु व्यवहारिक प्रश्न ये उठते हैं कि क्या अध्यक्ष अपने राजनैतिक दल का सदस्य बना रह सकता है, तथा क्या उसे पूर्णतः राजनीति का परित्याग कर देना चाहिये। .. यह बात बहुत स्पष्ट है कि जो लोग विविध विधान मण्डलों में अध्यक्ष बने हैं वे कल तक अपने दल के सक्रिय सदस्य थे और देश की राजनीति में महत्वपूर्ण भाग ले रहे थे। उनका अपना मानसिक झुकाव और उनके दल की आवश्यकता दोनों यह भाग करते हैं कि उन्हें पूरी तरह से राजनीति का परित्याग नहीं कर देना चाहिये। अतः एक समझौता ही किया जा सकता है। आज भारत में अध्यक्ष उस प्रकार राजनीतिक जगत से बाहर नहीं है जैसा कि ब्रिटेन में है। यद्यपि हम ब्रिटिश परिपाटी का महत्व स्वीकार करते हैं तथापि हम इस परिणाम पर पहुँचे हैं कि इस समय ब्रिटिश परिपाटी हमारे सामने एक आदर्श की भाँति रहेगी जिसे हम कुछ समय बाद प्राप्त कर सकेंगे। फिलहाल अध्यक्ष राजनीतिज्ञ बने रह सकता है तथापि उसकी कार्यवाही पर बहुत व्यापक रोक लगायी जायेगी। . . . संक्षेप में, उसे किसी ऐसे प्रचार के साथ अपने नाम को नहीं जोड़ना चाहिये या कोई ऐसी राय नहीं प्रगट करनी चाहिये जिसके कारण उसकी अध्यक्ष पद की स्थिति में परेशानी पैदा हो जाये या लोगों को ऐसा लगे कि अध्यक्ष पक्षपात करता है.. . .।”

अध्यक्ष की स्थिति के इस विवरण के बाद उनकी शक्तियों का वर्णन उचित होगा। अध्यक्ष के नाम दो प्रकार के हैं। सबसे पहला नाम तो वह यह करता है कि सदन की बैठकों में जो कि उसके महापतित्व में होती है पूरी तरह शांति बनी रहे। उसके लिये हमने ब्रिटिश सदन की उस परम्परा का अनुकरण किया है कि सदन के भीतर बोलने के लिये अध्यक्ष की अनुमति प्राप्त करनी चाहिये तथा उसने लिये अध्यक्ष का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया जाये। यदि कई लोग एक साथ बोलने के लिये खड़े हो जायें तो केवल वही व्यक्ति बोलना आरम्भ करेगा जिसका नाम अध्यक्ष पुकारता है।

अध्यक्ष का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह किसी विधेयक के प्रस्तुत किये जाने पर उसके बारे में यह निर्णय दे कि वह वित्तीय-विधेयक तो नहीं है और

Broen, the speaker of the House of Commons (In Parliamentary Government in Britain by S Bailey & others, Hansard society's publication)

यदि वह वित्तीय विधेयक हो तो उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिये भेज दे। वित्तीय-समितियों इत्यादि से वह यह कह सकता है कि वे निर्धारित समय के भीतर अपना काम पूरा करें तथा उन्हें अधिक समय देने से इन्कार कर सकता है।

अध्यक्ष सदन के भीतर अनुशासन लागू करता है यदि कोई सदस्य अनुशासन भंग करता है तो अध्यक्ष उसे उस दिन भर के लिये सदन से निकल जाने का आदेश दे सकता है। यदि कोई सदस्य निरन्तर सदन के कार्य में बाधा डालता रहे तो अध्यक्ष को अधिकार है कि वह ऐसे सदस्य को सदन की सदस्यता से कुछ समय के लिये निलम्बित कर दे यह अवधि सदन की दस अवधि से अधिक नहीं हो सकती। इस पर यदि सदन यह प्रस्ताव पास कर कर दे कि सदस्य के निलम्बन को समाप्त कर दिया जाय तो बर्मा कर दिया जाता है।

यदि सदन के भीतर सम्भार अनुशासन हीनता फैल जाय तो अध्यक्ष को अधिकार है कि वह किसी निश्चित समय के लिये सदन की बैठक को स्थगित कर दे। अध्यक्ष को अनुशासन बनाय रखने के काम में मदद करने के लिये कुछ अधिकारी सदन में होते हैं इन अधिकारी को सारजेंट एट आर्म्स कहते हैं।

अध्यक्ष समय समय पर सदन की कार्यवाही के बारे में सांविधानिक अथवा वैधानिक प्रश्न उठाने तथा सदन के सामने दूसरे महत्वपूर्ण मामले रखने की अनुमति सदस्यों को प्रदान कर सकता है। वह सदन की कार्यवाही सम्बन्धी नियमों और सांविधानिक उपबन्धों की व्याख्या करता है। यदि वह समझता है कि किसी सदस्य ने अपने भाषण में असंसदीय भाषा का प्रयोग किया है तो वह उसके भाषण के तत्सम्बन्धी अंश को सदन की कार्यवाही में से निकालने का आदेश दे सकता है, अर्थात् ऐसे शब्दों पर चिन्ह लगाकर पृष्ठ के अन्त में यह लिख दिया जाता है कि यह शब्द अध्यक्ष के आदेश से कार्यवाही में से निकाले जाते हैं।

सदन की कार्यवाही से सम्बन्धित कागजों और आलेखों आदि के प्रकाशन का अधिकार अध्यक्ष की ही है, वह बंसा करने की अनुमति प्रदान करता है।

सदन की कार्यवाही निश्चित करने का अधिकार भी अध्यक्ष को ही है और वह कोई भी सत्र आरम्भ होने से पहले प्रधानमन्त्री के परामर्श से काम की सूची तैयार करता है तथा यह तय करता है कि किस दिन किस बारे में चर्चा होगी। इसी प्रकार वह सदस्यों के प्रश्नों को लेता है और उनमें से जिन्हें पूछने की वह अनुमति प्रदान करता है वे प्रश्न सम्बन्धित सदस्य द्वारा निश्चित समय पर सदन के भीतर मन्त्रिपरिषद् से पूछा जाता है। यहाँ यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि सदन में सारी कार्यवाही अध्यक्ष के नाम से होती है तथा प्रत्येक सदस्य उसे सम्बोधित करके ही बोलता है। सदस्य आपस में सीधे एक दूसरे के साथ वाद विवाद या चर्चा नहीं कर सकते उन्हें अपना भाषण अध्यक्ष को सम्बोधित करके देना होता है।

सदन के भीतर दंडक-दीर्घाओं में उपयोग की व्यवस्था भी अध्यक्ष की

करता है। सदस्यों के अतिरिक्त और किसी को वह सदन में प्रवेश करने से मना कर सकता है तथा जब चाहे तब उन्हें सदन से बाहर जाने के लिये आदेश दे सकता है।

यों तो हमारे यहां ब्रिटेन की अनेक संसदीय परिपाटियों को अपनाया गया है तथापि उनमें से अनेक को हमारे यहां मान्यता नहीं दी गई है उसका मुख्य कारण यह है कि हमारे यहां लोकसभा के प्रथम अध्यक्ष स्व० श्री गणेश वासुदेव मावलकर बहुत मेधावान और स्वतन्त्र बुद्धि के व्यक्ति थे और वे यह सहन नहीं कर सकते थे कि हमारे यहां ब्रिटिश परम्पराओं का अनुकरण किया जाय। स्वयं उनके शब्दों में 'यद्यपि मैं हाउस ऑफ कॉमन्स की परिपाटियों का सम्मान करता हूँ फिर भी मैं समझता हूँ कि हमें अपने हृदय में यह महसूस नहीं करना चाहिये कि हम किसी बात को सही या उचित मानने के लिए केवल इसी कारण बाध्य हूँ क्योंकि हाउस ऑफ कॉमन्स में उस बात को उसी रूप में स्वीकार किया गया है। कुछ मामलों में वहाँ के रीति-रिवाजों की एक ऐतिहासिक पृष्ठभूमि है और इसीलिए वहाँ पर कुछ विचित्र परिपाटियाँ भी हैं। जहाँ तक हमारे संविधान और हमारे विधानमण्डल का सम्बन्ध है हमारे देश में ऐसी कोई पृष्ठभूमि नहीं है। अतः हमें अपनी परम्परायें और परिपाटियाँ स्वयं बनानी पड़ेंगी। पर हाँ, हमें ब्रिटेन की परम्पराओं का सम्मान करना चाहिए और उनसे शक्ति प्राप्त करनी चाहिये। मानवीय अनुभवों के उदाहरण के रूप में उनका विशेष मूल्य है पर हमारी स्थिति में पँदा होने वाले विचित्र मामलों में परंप्रदर्शन के लिए उनका कोई महत्व नहीं है।"

ब्रिटिश लोकसभा का अध्यक्ष सदन के भीतर सभापतित्व करते समय बिग और गाउन पहनता है, वह जब सदन में आता है तो जुलूम के साथ आता है, सभा की दैनिक कार्यवाही प्रारम्भ होने से पूर्व अध्यक्ष और पादरी सभा में प्रार्थना करवाते हैं। सभा के अधिकार को प्रकट करने के लिए एक गदा होती है। परन्तु भारत में इस तरह की कोई बात नहीं होती, न अध्यक्ष का जुलूस होता है, न वह बिग और गाउन पहनता है, न हमारे यहां लोकसभा में किसी प्रकार की प्रार्थना होती है, इसका कारण यह है कि हमारा देश एक धर्मनिरपेक्ष लोकराज्य है अतः वहाँ किसी प्रकार की प्रार्थना को स्थान नहीं दिया गया है अभी हाल ही में सदन के एक सदस्य ने वहाँ एक प्रस्ताव रखा था कि सभा के आरम्भ में प्रत्येक सदस्य एक प्रकार की प्रार्थना का उच्चारण करे जिसमें भगवान का नाम भले ही न रहे ईमानदारी से कार्य करने की प्रतिज्ञा रहे, परन्तु अभी तक हमारी लोकसभा का अध्यक्ष किसी प्रकार की प्रार्थना नहीं करवाता। न हमारे यहां लोकसभा के अधिकार का प्रदर्शन करने के लिए अध्यक्ष की मेज पर कोई गदा ही रखी जाती है।

लोकसभा ने अध्यक्ष के वेतन आदि के बारे में सदन विधि बनाती है। अध्यक्ष को जब अपना त्याग-पत्र देना होगा तो वह अपना त्याग-पत्र उपाध्यक्ष को देगा तथा उपाध्यक्ष अपना त्याग-पत्र अध्यक्ष को देगा। लोकसभा को यह अधिकार

दिया गया है कि वह अपने अध्यक्ष को सदन के समस्त सदस्यों का मंह्या के बहुमत से हटा सकती है। इसके लिए सविधान ने कहा है कि यदि किसी सदस्य को अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रखना है तो वह चौदह दिन पूर्व अपने इस इरादे की पूर्व सूचना देगा। जिस बैठक में अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर चर्चा होगी उसकी अध्यक्षता वह नहीं करेगा, वह सदन में रहकर अपने विरुद्ध लगाये गये आरोपों का उत्तर दे सकता है। यदि प्रस्ताव के पक्ष में सदन के कुल सदस्यों का बहुमत आ जाता है तो अध्यक्ष अपने पद से हट जायेगा और सदन उसके स्थान पर किसी दूसरे को अध्यक्ष चुन लेगा। अध्यक्ष के गये चुनाव की शारीर राष्ट्रपति घोषित करता है। सदन के विघटित होने पर अध्यक्ष अपना पद नहीं छोड़ता, वह नई संसद की पहली सभा की अध्यक्षता करता है और नया अध्यक्ष निर्वाचित होने पर पद छोड़ता है।

सदन के भीतर मतदान के समय साधारणतया अध्यक्ष अपने मत का प्रयोग नहीं करेगा परन्तु यदि ऐसी स्थिति आ जाये जबकि किसी प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में उपरिष्ठ सदस्यों के अमान मत ही तब अध्यक्ष अपने निर्णायक मत (Casting Vote) द्वारा प्रस्ताव के बारे में अन्तिम निर्णय करने में मदद करता है। इस प्रकार स्वभावतः उसके हाथ में अकेले ही निर्णय करने की सत्ता आ जाती है। ऐसे अवसर प्रायः नहीं आते हैं।

अध्यक्ष के बारे में एक बात बहुत स्पष्ट समझनी चाहिए कि उसके चरित्र का सबसे महत्वपूर्ण और अनिवार्य गुण निष्पक्षता होना चाहिये, यदि वह बहुमत पक्ष का पक्ष लेता रहे और सदन के भीतर चर्चाओं का इस प्रकार नियमन करे कि शासक दल की ही सदन का अधिकांश समय मिल जाये तथा विरोधी दलों को अपना पक्ष रखने और सरकार की आलोचना करने का अवसर ही न मिले तो इसमें तो कोई सन्देह नहीं कि वह बहुमत के बल पर अध्यक्ष बना रह सकता है परन्तु वह इस प्रकार लोकतन्त्र की जड़ें उखाड़ने वाला ही सिद्ध होगा। यदि विरोधी दलों को सदन के भीतर अपने विचार प्रकट करने का अवसर नहीं मिलेगा तथा उन्हें वहाँ विधि निर्माण के कार्य में भाग लेने का अवसर नहीं मिलेगा तो वे निश्चय ही अपना विरोध प्रकट करने के लिए प्रतिक्रियात्मक और अलोकनीय मार्गों को अपनायेंगे तथा देश के मामले एक खूनी गति की सम्भावना पैदा हो सकती है। लोकतन्त्र का मुख्य आधार सहनशीलता है। अध्यक्ष इस सहनशीलता का प्रहरी होता है, उसका यह धर्म है कि यदि शासक दल असहनशील बनना भी चाहे तो वह उस पर अंकुश लगाये रखे तथा सदन के भीतर पर्याप्त मात्रा में विरोध के प्रदर्शन का अवसर प्रदान करे, उससे बड़ा एक मोर यह लाभ होता है कि विरोधी दलों को गुप्त ढंग से काम करने के लिए प्रोत्साहन नहीं मिलता वही यह भी लाभ है कि विरोधी पक्षों द्वारा सरकार के कामों पर बड़ी निगाह रखी जाती है तथा मंत्रिपरिषद् के सदस्य सावधान रहकर काम करते हैं। चर्चाओं के समय दोनों पक्षों पर प्रकाश पड़ जाता है

तथा भले घुरे को पहचानने में मदद मिलती है। साथ ही उस स्थिति में देश का राजनीतिक प्रशिक्षण होता है।

हमारा विचार है कि सदन की आवश्यकता बहुमत दल के लिए इतनी नहीं होती जितनी कि विराधी दलों के लिये होती है। शासक दल के सदस्य वस्तुतः सदन के भीतर बहुत कम शक्ति का प्रयोग कर पाते हैं क्योंकि सरकार में उनके नेता होते हैं जिनका समर्थन करना उनके लिये अनिवार्य ही नहीं स्वाभाविक भी होता है साथ ही दलीय अनुशासन और सचेतक को व्यवस्था उन्हें स्वतन्त्र रूप से बोलने और मत देने से रोकती है। बहुसंख्यक दल तो प्रायः अपने नेताओं के कहने में चलता है, मत सदन की विषय उपयोगिता यही है कि उसमें सरकार के विरोधियों को बोलने और सरकार की आलोचना करने का अवसर मिले, यह भी कि वे वहाँ बैठकर शासन की नीतियों और उसके कार्यों के दोष निकालें तथा यह सिद्ध करने की चेष्टा करें कि सही नीति क्या होनी चाहिये जिनसे जनता शासक दल के बारे में सावधानी का प्रयोग कर सके तथा अगले निर्वाचनों में यदि चाहे तो विरोधी दलों में से किसी को जिसकी नीतियों से वह सन्तुष्ट हो चुन सके। लोकतन्त्र का मूल आधार शासक-दल का समय-समय पर बदलता रहना है। यदि शासक दल बदलता नहीं है तो यह बर पैदा हो जायगा कि निरन्तर सत्ता प्रयोग से शासक-दल प्रमादशील और अधिनायकवादी हो जाय तथा लोकतन्त्र समाप्त हो जाय। इस बारे में लोकसभा के प्रथम अध्यक्ष गणेश बासुदेव मावलकर ने लिखा है 'किसी समय पर किसी दल की सदस्य संख्या चाहे जितनी भी हो उसमें यह सम्भावना निहित रहती है कि वह किसी न किसी समय देश की सरकार का निर्माण कर सकता है। बहुमत दल द्वारा सरकार बनाई जाती है परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि दूसरे दलों को शून्यता की स्थिति प्रदान कर दी जाय, सरकार को नी चाहिये कि वह किसी दल की न तो अवहेलना करे और न उसका तिरस्कार ही करे।' आगे वह कहते हैं कि "भारतीय सदन और राज्य विधान मण्डल ने भीतर सरकार के पीछे तो विशाल और अनुशासित बहुसंख्यक दल है परन्तु उसका विरोध पक्ष संगठित नहीं है। समदात्मक लोकतन्त्र की दृष्टि से इसे एक बाधा माना जा सकता है। चाहे कोई व्यक्ति हो या दल उसके लिए यह असम्भव है कि वह काफी लम्बे समय तक शासन करने में उस पतन से बच सके जिसकी ओर सत्ता का प्रयोग अनिवार्यतः ल जाता है।'

राज्यसभा • रचना और संगठन

सदन के दूसरे सदन का नाम राज्य सभा है। आरम्भ में इसे राज्य-परिषद कहा गया था बाद में इसके नाम को बदलकर राज्य सभा किया गया। प्रेजी में इसे बॉउसिल ऑफ स्टेट कहा जाता है। इसमें सदस्यों की संख्या अधिक से अधिक २५० होती है, जिनमें से १२ सदस्यों को राष्ट्रपति साहित्य, विज्ञान, कला और समाज सेवा में क्षेत्र में विशेष योग्यता के आधार पर मनोनीत करता है। उसने

अतिरिक्त अधिक से अधिक २३८ सदस्यों का निर्वाचन राज्यों और मध्य-प्रदेशों की ओर से किया जायेगा। राज्यों और मध्य प्रदेशों के बीच राज्य सभा के स्थानों का वितरण संविधान की चौथी अनुसूची में किया गया है। उनके अनुसार अभी तक केवल २२० स्थान वितरित किए गए हैं। यह वितरण इस प्रकार है—

१	आंध्र प्रदेश	१८
२	आसाम	७
३	बिहार	२२
४	बम्बई	२७
५	केरल	६
६	मध्य प्रदेश	१६
७	मद्रास	१७
८	मैसूर	१२
९	उड़ीसा	१०
१०	पंजाब	११
११	राजस्थान	१०
१२	उत्तर प्रदेश	३४
१३	पश्चिमी बंगाल	१६
१४	जम्मू और काश्मीर	४
१५	दिल्ली	३
१६	हिमाचल प्रदेश	२
१७	मणिपुर	१
१८	त्रिपुरा	१
		<hr/>
		२२०

सदस्यता के लिये योग्यता—राज्यसभा के लिये केवल वे लोग ही उम्मीदवार हो सकते हैं जो भारत के नागरिक हों, जिनकी आयु कम से कम ३० वर्ष हो और जो संसद द्वारा निर्धारित योग्यताओं को पूरा करते हों।

निर्वाचन पद्धति—राज्यों के प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रत्येक राज्य में उसकी विधानसभा के निर्वाचित सदस्य करेंगे। निर्वाचन के लिये यह बात बहुत महत्वपूर्ण है कि केवल जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्तियों को ही राज्यसभा के सदस्यों के निर्वाचन में भाग लेने का अधिकार दिया गया है, मनोनीत सदस्यों को नहीं। निर्वाचन के लिये आनुपातिक पद्धति का आश्रय लिया गया है तथा मतदान एकल सक्रमणीय मत पद्धति से होता है।

संघीय प्रदेशों में उनके प्रतिनिधियों का निर्वाचन करने के लिये नया ढंग अपनाया जाय यह तय करने का अधिकार संविधान ने संसद को दिया है।

यहां यह प्रश्न उपस्थित होता है कि इस प्रकार राज्यसभा के लिये परोक्ष

निर्वाचन पद्धति को क्यों पसन्द किया गया है। इस बारे में यह समझना लाभदायक होगा कि राज्यसभा का मुख्य कार्य एक सघात्मक शासन के भीतर राज्यों के हितों की रक्षा करना है। राज्यसभा एक ऐसा सदन है जिसमें राज्यों के प्रतिनिधि बैठते हैं अतः स्वाभाविक तौर पर राज्यों की विधानसभाओं के निर्वाचित सदस्यों को यह अधिकार दिया गया है कि वे राज्य के प्रतिनिधियों को निर्वाचित कर सकें। परोक्ष निर्वाचन का प्रभाव इसकी शक्तियों पर पड़ा है, यों तो साधारण विधि निर्माण में इसे लोकसभा के बराबर शक्ति दी गई है तथा यह आवश्यक है कि किसी विधेयक पर दोनों सहमत हों तभी वह विधि बन सकती है, तथापि वित्तीय मामलों में लोकसभा को ही अन्तम सत्ता दी गई है, यह लोकतन्त्र के सिद्धान्त के अनुसार अनिवार्य हो गया था क्योंकि जनता द्वारा प्रत्यक्ष मत से निर्वाचित सदन की वित्तीय-शक्तियों पर एक ऐसे सदन को बाधा डालने का अधिकार नहीं दिया जा सकता जो जनता द्वारा प्रत्यक्ष ढंग से चुना गया हो।

राज्यसभा का सभापति और उपसभापति—राज्यसभा को यह अधिकार नहीं दिया गया है कि वह अपना सभापति चुन सके। भारत के उपराष्ट्रपति ही राज्यसभा के पदेन सभापति होते हैं। राज्यसभा से यह अपेक्षा की गई है कि वह अपने निर्माण के बाद यथाशीघ्र अपने लिये एक उप-सभापति का निर्वाचन कर लेगी तथा जब जब वह पद रिक्त होगा तब तब उस पद के लिये निर्वाचन करेगी। सभापति का कार्यकाल ५ वर्ष और उपसभापति का ६ वर्ष है।

लोकसभा की भाँति राज्यसभा को यह अधिकार नहीं दिया गया है कि वह अपने सभापति को हटा सके, उसके हटाने की विधि का उल्लेख हम पीछे कर चुके हैं। राज्यसभा अपने उपसभापति को उसके पद से हटा सकती है। इसके लिये किसी प्रस्ताव की सूचना चौदह दिन पहले देनी होती है तथा यदि उस प्रस्ताव के पक्ष में सदन की कुल सदस्य सख्या का बहुमत आ जाता है तो उपसभापति अपने पद से हट जायगा। वह स्वयं भी चाहे तो अपना त्यागपत्र सभापति को दे सकता है। यदि उपसभापति किसी कारण से राज्यसभा का सदस्य न रहे तो उसे अपना स्थान स्थान देना होता है। वह उस समय सदन की अध्यक्षता नहीं करता जबकि उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सदन में चर्चा के लिये पेश हो, वह ऐसे अवसर पर सदन की कार्यवाही में भाग ले सकता है। यही विधि उपराष्ट्रपति पर भी लागू होती है।

राज्यसभा के सभापति के कार्य लोकसभा के अध्यक्ष के कार्यों के समान ही हैं और उसे अपने सदन के मामले में वसी ही शक्तियाँ प्राप्त हैं। सदन में विभाजन के समय समान मत होने की स्थिति में सभापति निर्णायक मत देता है।

राज्यसभा का कार्यकाल—राज्यसभा एक स्थायी सदन है वह कभी विघटित नहीं होती। राष्ट्रपति जब सदन का विघटन करता है उसका अर्थ केवल लोकसभा का विघटन होता है। इसके सदस्यों का कार्यकाल ६ वर्ष होता है। प्रत्येक दूसरे वर्ष सदन के एक तिहाई सदस्य अपने कार्यकाल के छह वर्ष पूरे हो जाने पर निवृत्त

हो जाते हैं और उन स्थानों की पूर्ति के लिये उनके राज्यों की विधानसभायें, उन्हीं या दूसरे व्यक्तियों को निर्वाचित कर सकती हैं। इस प्रकार सदन में अधिक अनुभवों लोगों के मिलने की सम्भावना हो गई है।

सभापति और उपसभापति का वेतन आदि—ससद अपनी विधि द्वारा यह तय करती है कि राज्यसभा के सभापति और उपसभापति को कितना वेतन और भत्ता आदि प्राप्त होगा। इस बारे में ससद अपनी विधियों को जब चाहे तब बदल सकती है।

ससद के विशेषाधिकार

ससद के जिम्मे एक महत्वपूर्ण काम होता है और वह है देश के शासन का संचालन। इस काम को पूरा करने के लिये यह आवश्यक है कि उसे कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हों। हमारी ससद के सदस्यों को ब्रिटिश लोकसभा के सदस्यों के समान विशेषाधिकार और सुविधायें प्रदान की गई हैं।

(१) ससद के सदस्यों को सबसे पहला विशेषाधिकार यह है कि वे सदन के भीतर जो चाहे कह सकते हैं उसके लिये उन्हें किसी न्यायालय के सामने नहीं ले जाया जा सकता। उनकी इस स्वतन्त्रता पर दोनों सदनों के अपने नियम ही सीमायें लगाते हैं बाहर की कोई सत्ता उन्हें बैसा करने से नहीं रोक सकती।

(२) ससद सदस्यों को व्यवहार सम्बन्धी मामलों में ससद के किसी सत्र के आरम्भ और समाप्त होने के चौदह दिन पहले और बाद तक गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। दण्ड सम्बन्धी मामलों में यह मर्यादा नहीं होती।

(३) ससद के सदस्यों को अधिकार है कि वे अपने आन्तरिक मामलों और प्रक्रिया का स्वयं नियमन कर सकें और उसके लिये विधियाँ बना सकें। वे अपने आन्तरिक मामलों को जिस प्रकार निपटाते हैं उसमें कोई न्यायालय हस्तक्षेप नहीं कर सकता।

(४) सदनों को अधिकार है कि वे सदस्यों के अतिरिक्त दूसरे व्यक्तियों को सदन में आने में रोक सकें वे जिन लोगों को सदन की बैठकों में दर्शक दीर्घाओं में बैठने की अनुमति देते हैं उन्हें भी किसी समय सदन में से बाहर जाने का आदेश दे सकते हैं।

(५) ससद और उसकी समितियों को यह अधिकार है कि वे जब चाहें देश के किसी भी व्यक्ति को अपने सामने बुला कर किसी विषय पर कोई जानकारी देने के लिये कह सकती हैं। इस आदेश का पालन करना श्रत्येक व्यक्ति के लिये अनिवार्य होगा।

(६) ससद को यह अधिकार दिया गया है कि वह अपने विशेषाधिकार के भंग करने वालों को दण्ड दे सके। वह इस मामले में न्यायालय की भाँति काम करती है, तथा सदनों के सदस्यों अथवा बाहर के किसी व्यक्ति को सदनों के भीतर

या बाहर किसी विशेषाधिकार के भंग करने का आरोप सिद्ध होने पर दण्ड दे सकती है।

विशेषाधिकार भंग प्रायः निम्न प्रकार हो सकता है—जब सदन के किसी सदस्य को रिद्वत दी जाती है या उसके द्वारा सदन के भीतर किये गये किसी काम के लिये डराया, धमकाया या अपमानित किया जाता है तो सदन अपने सदस्य और बाहर के व्यक्ति दोनों के विरुद्ध कार्यवाही कर सकती है।

यदि सदन का कोई सदस्य या बाहर का व्यक्ति सदन या उसकी समितियों को अपमानित करता है तो उसके विरुद्ध सदन कार्यवाही कर सकती है। इसी प्रकार सदन के आदेशों की अवहेलना करने या उसके कार्य में बाधा डालने पर भी सदन दण्ड दे सकती है।

विशेषाधिकार समिति—विशेषाधिकार का प्रश्न सदन में अध्यक्ष की अनुमति से उठाया जा सकता है। विशेषाधिकार के प्रश्न पर विचार करने के लिये एक विशेषाधिकार समिति बनाई गई है। अध्यक्ष ऐसे मामले स्वयं किसी सदस्य के कहने पर इस समिति को भेजता है। विशेषाधिकार समिति में सरकारी और विरोधी दोनों पक्षों को समुचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है। विशेषाधिकार समिति के सामने साक्षी देने से इन्कार करना या किसी प्रश्न का उत्तर न देना सदन की मानहानि समझी जाती है और उसके लिये सम्बन्धित व्यक्ति को दण्ड दिया जाता है।

समिति अपनी सिफारिश अध्यक्ष को देती है। अध्यक्ष उसे सदन के सामने पेश करता है। यदि सदन उस मामले में दण्ड देना उचित समझता है तो वह तीन प्रकार के दण्ड दे सकता है, चेतावनी, ताड़ना और कारावास का दण्ड। लोकसभा द्वारा कारावास का दण्ड दिये जाने पर बन्दी प्रत्यक्षीकरण की अनुमति नहीं दी जाती। कारावास की अवधि सत्रावसान या लोकसभा के विघटन के समय तक ही होती है उससे अधिक नहीं बढ़ाई जा सकती।

देश के समाचार पत्रों को सदन के विशेषाधिकारों का ध्यान रखना होता है उनका यह कर्तव्य हो जाता है कि वे सदन की कार्यवाही को ठीक प्रकार प्रकाशित करें तथा उसकी आलोचना करने में सदन के सम्मान का ध्यान रखें। विचार की आलोचना की जा सकती है परन्तु सदन के प्रति किसी प्रकार का असम्मान या अविद्वान प्रकट नहीं किया जा सकता, वह देश की लोक-प्रतिनिधि मस्था है और प्रभुता का प्रयोग करती है।

संसदसदस्य सदन द्वारा निश्चित वेतन और दैनिक व अन्य भत्ते प्राप्त करने हैं। इस बारे में सदन को जब चाहे तब नये सिरे से नियम बनाने का अधिकार है।

सदन के सदस्यों की अयोग्यताएँ और पद रिक्त होना

संविधान के अनुच्छेद १०२ में कहा गया है कि निम्न प्रकार का व्यक्ति सदन का सदस्य नहीं हो सकेगा —

(१) यदि वह भारत सरकार या राज्य सरकार के अन्तर्गत कोई लाभ का पद धारण किये हो। मंत्रियों के पद लाभ के पद नहीं माने जाते।

(२) यदि उसका मस्तिसक ठीक न हो और किसी न्यायालय ने उसके बारे में वैसी घोषणा कर दी हो।

(३) यदि वह दिवालिया हो।

(४) यदि वह भारत का नागरिक न हो या उसने स्वेच्छा से किसी विदेशी राज्य की नागरिकता स्वीकार कर ली हो, अथवा उसने किसी विदेशी राज्य के प्रति राजभक्ति या वफादारी की शपथ ली हो।

(५) यदि वह ससद की किसी विधि द्वारा अयोग्य ठहरा दिया गया हो।

पद रिक्त होना—सविधान में कहा गया है कि निम्न परिस्थितियों में ससदसदस्यों का पद रिक्त हो जायेगा तथा रिक्त स्थानों को नये निर्वाचितों के द्वारा (जिन्हे उपनिर्वाचन (By election) कहा जाता है) भरा जायेगा :—

(१) कोई भी व्यक्ति एक समय पर ससद के दोनों सदनों का सदस्य नहीं हो सकता अतः उस व्यक्ति को जो एक साथ दोनों सदनों में निर्वाचित हो जाता है किसी एक सदन में स्थान छोड़ना होगा।

(२) इसी प्रकार कोई एक व्यक्ति एक ही समय पर ससद के किसी सदन और किसी राज्य की विधानसभा का सदस्य नहीं हो सकता, उसके लिये यह अनिवार्य होगा कि वह दोनों में से किसी एक विधायिका में अपने पद का त्याग करे। यदि व्यक्ति किसी एक स्थान का परित्याग नहीं करता है तो राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित समय के बाद संसद में उसकी सदस्यता समाप्त हो जायेगी और वह केवल विधानसभा का सदस्य रह जायेगा।

(३) यदि ससद के किसी सदस्य में ऊपर बताई गई किसी प्रकार की अयोग्यता पैदा हो जाती है तो उसका पद रिक्त हो जायेगा, तथा वह सदस्य स्वयं भी किसी समय अध्यक्ष या सभापति के नाम लिखित त्यागपत्र के द्वारा सदस्यता का परित्याग कर सकता है।

(४) यदि कोई सदस्य किसी सदन की बैठकों में बिना पूर्व स्वीकृति के लगातार साठ दिन तक उस अवधि में होने वाली सदन की प्रत्येक बैठक से अनुपस्थित रहता है तो सदन को अधिकार है कि वह उस स्थान को रिक्त घोषित कर दे।

संसद की सत्ता और उसके कार्यों की प्रकृति

भारत में मजद ब्रिटेन की ससद के समान प्रभुता सम्पन्न नहीं है, यहाँ ससद की शक्ति पर कई शर्तियाँ लगी हुई हैं, इनमें से प्रमुख ये हैं—संघीय स्वरूप (सब बनने के कारण भारत की शासन सत्ता सब और राज्यों के बीच बाँट दी गई है, ससद केवल संघीय विधानमण्डल के रूप में ही काम करती है), दूसरे हमारे यहाँ सविधान ने नागरिकों को कुछ मौलिक अधिकार प्रदान किये हैं जिनका उत्संघन

संसद नहीं कर सकती, तीसरे संविधान दुष्परिवर्तनीय है जिसके कारण संसद को संविधान के प्रत्येक अंग का संशोधन करने की सत्ता नहीं दी गई है, चौथे, संविधान ने अपनी रक्षा का भार सर्वोच्च-न्यायालय पर सौंपा है, जिसके कारण सर्वोच्च-न्यायालय को न्यायिक समीक्षा करने का अधिकार प्राप्त हो गया है अर्थात् वह संसद द्वारा बनाई गई किसी विधि को असांविधानिक घोषित करके उसे लागू करने से मना कर सकता है।

कई विचारकों का मानना है कि मन्त्रिपरिषद् की बढ़ती हुई शक्ति ने भी संसद की सत्ता पर प्रतिबन्ध लगाया है। हमारे विचार से ऐसा कहना उचित नहीं होगा क्योंकि संसदात्मक या मन्त्रिमण्डलात्मक शासन में यह बात अन्तर्निहित ही है कि संसद की ओर से एक ऐसा मन्त्रिमण्डल बनाया जायगा जो उसके बहुमत का समर्थन प्राप्त करके उसकी ओर से उसके कार्यों को पूरा करेगा। मन्त्रिपरिषद् संसद की कार्यकारिणी समिति के समान है और वह उसकी ओर से ही काम करती है, ऐसी स्थिति में उसे संसद की शक्तियों पर प्रतिबन्ध मानना सर्वथा अयुक्तिसंगत होगा।

संसद के कार्यों को हम निम्न प्रकार विभाजित कर सकते हैं —

- (१) मन्त्रिपरिषद् का निर्माण और उसका नियन्त्रण,
- (२) राष्ट्रीय नीतियाँ निर्धारित करना,
- (३) विधियाँ (Laws) बनाना,
- (४) वित्तीय विधेयको तथा सभ के वार्षिक बजट पर स्वीकृति देना,
- (५) प्रशासन का नियन्त्रण
- (६) विदेशों के साथ युद्ध, सन्धि व अन्य सम्बन्धों की स्वीकृति देना,
- (७) राष्ट्रीय प्रश्नों पर वाद विवाद द्वारा लोकमत का निर्णय,
- (८) राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति आदि पदाधिकारियों का निर्वाचन करना तथा उन्हें व दूसरे अधिकारियों को पदच्युत करना,
- (९) आपात्कालीन परिस्थितियों में राज्यां के लिए विधियाँ बनाना,
- (१०) अपने विशेषाधिकार के भंग होने पर उसके सम्बन्धित मामलों को सुनना और उस बारे में निर्णय करना।
- (११) संविधान का संशोधन करना।

१ मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करना—संसद का सबसे महत्वपूर्ण काम कार्यपालिका का निर्माण करना है। प्रसिद्ध विद्वान वेब्रहॉट ने कहा है कि, "संसद का निर्माण विधियाँ बनाने के लिए होता है परन्तु उसका मुख्य कार्य कार्यपालिका का निर्माण और उसे बनाय रखना हो गया है।" (द इंग्लिश कॉन्स्टीट्यूशन)

हेराल्ड सास्की ने अपने प्रख्यात ग्रन्थ पार्लियामेन्टरी गवर्नमेंट इन इंग्लैंड में लिखा है कि, 'लोकसभा का सबसे प्रमुख कार्य यह है कि वह सरकार का निर्माण करे तथा उसे सार्वजनिक कार्यों के संचालन के लिए औपचारिक सत्ता दे या देने से

मना करे।" देश के शासन का संचालन इस बात पर निर्भर करता है कि संसद किस प्रकार की मन्त्रिपरिषद का निर्माण करती है। वास्तव में संसद मन्त्रिपरिषद के बनाने के मामले में बहुत स्वतन्त्र नहीं होती जबता निर्वाचनों के समय ही किसी राजनीतिक दल के प्रति अपना भुकाव प्रकट कर देती है और एक प्रकार से कहा जा सकता है कि मन्त्रिपरिषद किस दल का बनगा यह निर्णय करने की शक्ति जनता के हाथ में आ गई है इसका श्रेय द्विदलीय-राजनीति की पद्धति को है। हा, यदि संसद में घने दल हों विषय से किसी को भी पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो तो वैसी स्थिति में संसद को ही यह निर्णय करने का अवसर मिलता है कि मन्त्रिपरिषद में कौन लोग होंगे और कौन नहीं, वह मन्त्रिपरिषद कब तक काम करेगा तथा उसे कब हटाया जाना चाहिये। द्विदलीय संसद में मन्त्रिपरिषद प्रायः निश्चित ही रहता है और संसद उसके निर्माण तथा उसको हटाने में बहुत अधिक स्वेच्छा का प्रयोग नहीं कर सकती।

फिर भी सैद्धांतिक रूप में यह मानना होगा कि मन्त्रिपरिषद बनाने और उसे बनाये रखने या हटाने का काम संसद करती है, तथा यह भी कि यह काम बहुत महत्वपूर्ण है। संसद एक स्थायी मन्त्रिपरिषद का निर्माण करके देश को एक स्थायी और अधिक दृढ़ शासन प्रदान कर सकती है तथा समय पड़ने पर देश को उसकी तानाशाही नीतियों से बचा भी सकती है।

२. राष्ट्रीय नीतियाँ निर्धारित करना—संसद का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य राष्ट्रीय नीतियों का निर्माण करना है। शासन किस प्रकार चलाया जाएगा इस बारे में मन्त्रिपरिषद का मार्गदर्शन करने के लिये तथा उसके हाथ मजबूत करने के लिये संसद राष्ट्रीय नीतियों का निर्धारण करती है। संसद देश के सामने शासन के लिये उत्तरदायी होती है अतः यह उसका एक प्रधान कर्तव्य है कि वह शासन की नीतियों पर पूरा नियन्त्रण रखे। इस कर्तव्य को पूरा करने के लिये संसद समय-समय पर कार्यपालिका से उसके कार्यों तथा उसकी नीतियों के बारे में पूछताछ करती रहती है तथा जहाँ जहाँ उसे ऐसा लगता है कि मन्त्रिपरिषद ने उसके द्वारा निर्धारित नीति का उल्लंघन किया है वही वह उसे इसके लिये उत्तर मागती है तथा असन्तुष्ट होने पर उस मन्त्रिपरिषद को हटा कर उसके स्थान पर दूसरी परिषद का निर्माण करती है।

३. विधियाँ बनाना—जैसा कि बेजहॉट ने कहा है संसद का निर्वाचन जनता प्रत्यक्ष विधियाँ बनाने के लिये करती है। वह काम ऐसा है जो एकमात्र उसके ही अधिकारक्षेत्र में है तथा जिस पर उनका पूरा नियन्त्रण होता है, अर्थात् उनकी स्वीकृति के बिना कोई विधि नहीं बनाई जा सकती। शासन के संचालन में विधियाँ बनाने का काम सबसे अधिक महत्वपूर्ण होता है, किसी देश में जैसी भली या बुरी विधियाँ होंगी उन्हीं के अनुसार कार्यपालिका प्रशासन का नियमन व न्यायपालिका न्याय करती है। विधियाँ किस प्रकार बनाई जाती हैं इसका उत्प्रेक्ष

हमने आगे किया है।

४ वित्तीय विधियों तथा संघ के वार्षिक बजट पर स्वीकृति—लोकतन्त्रात्मक शासन के आरम्भ से ही यह विचार लोगों के मन में रहा है कि जनता को सब तक कोई कर देने के लिये नहीं कहा जा सकता जब तक कि उसके अपने प्रतिनिधि ही उन करों को सासू न करें तथा वे उस प्रकार संग्रह होने वाले धन को व्यय करने के ढंग पर नियन्त्रण न रखते हों। मयुक्तराज्य अमेरिका के स्वातन्त्र्य संग्राम के नेता जार्ज वाशिंगटन ने स्वतन्त्रता संग्राम के समय वहाँ की जनता को एक नारा दिया था, वह भागें चलकर लोकतन्त्र का एक ठोस आधार बना, वह है—प्रतिनिधित्व के बिना कोई कर नहीं लगाया जा सकता।

इस प्रकार संसद संघ के आर्थिक प्रशासन पर पूरा नियन्त्रण रखती है। संविधान ने स्पष्ट रूप से कहा है कि भारत का राष्ट्रपति प्रतिवर्ष वित्तीय वर्ष समाप्त होने से पूर्व संसद के सामने सघ सरकार का बजट पेश करायेगा तथा संसद उसे स्वीकार या अस्वीकार करेगी। संसद को यह अधिकार नहीं दिया गया है कि वह बजट के बाहर जाकर किसी नये व्यय का प्रस्ताव रख सके या किसी नये कर को जनता पर आरोपित कर सके, उसे यह सत्ता अवश्य है कि वह बजट में लगाये गये करों को रद्द कर दे अथवा व्यय के लिये की गई धन को किसी मांग को अस्वीकार कर दे। व्यवहार में यह शक्ति अब संसद के पास नहीं रही है, यदि वह बजट में कोई ऐसा सशोधन स्वीकार कर लेती है जो मन्त्रिपरिषद् को स्वीकार्य न हो तो इसका बहुत गम्भीर अर्थ होता है, वह यह कि मन्त्रिपरिषद् को त्यागपत्र दे देना चाहिये। वहाँ यह भी समझ लेना चाहिये कि मन्त्रिपरिषद् संसद में बहुमत रखती है उस स्थिति में यह आम तौर पर सम्भव नहीं है कि संसद के भीतर उसके द्वारा रखा गया बजट अस्वीकृत हो जाये या इस प्रकार सशोधित हो जाये जो उसकी इच्छा के विरुद्ध और विपरीत हो।

संसद के वित्तीय नियन्त्रण में यह बात भी सम्मिलित है कि संसद को यह देखना चाहिए कि उसके द्वारा दी गई धनराशि का सरकार द्वारा ठीक उसी प्रकार प्रयोग हुआ है या नहीं जिस प्रकार और जिस काम के लिये वह दी गई थी। इस काम को पूरा करने के लिये संविधान ने संसद की मदद के लिये एक नियन्त्रक महालेखा परीक्षक (Comptroller & Auditor General) के पद की स्थापना की है जिसके साथ उसका विज्ञापन कार्यालय होता है जो सरकार के समस्त हिसाब-किताबों को रखने की विधि तय करता है तथा उसकी जाच करता है। प्रत्येक वर्ष यह हिसाब की जाच के बारे में अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति के सामने प्रस्तुत करता है जिसे राष्ट्रपति तुरन्त संसद के सामने रख देता है। यह रिपोर्ट या प्रतिवेदन संसद के सदस्यों को यह बताता है कि सरकार के विविध विभागों ने किस प्रकार धन का व्यय किया है। नियन्त्रक महालेखा परीक्षक बहुत स्वतन्त्र होता है तथा वह निर्भीकतापूर्वक सरकार की आलोचना कर सकता है। इस प्रकार संसद

सरकार की निंदा कर सकती है तथा उससे माग कर सकती है कि वह अधिक सत कंता से काम करे।

५ प्रशासन का नियन्त्रण—संसद देश के प्रशासन के लिए भी उत्तरदायी है उसे यह देखना होता है कि संघीय प्रशासन उसके द्वारा बनाई गई नीतियों का अनुसरण कर रहा है या नहीं तथा वह उसकी इच्छाओं को क्रियान्वित कर रहा है या नहीं। इस उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए उसकी ओर से मन्त्रिपरिषद् ने सदस्य प्रशासकीय विभागों को सम्भालते हैं। संसद केवल इतने से ही संतोष नहीं कर लेती कि उसकी ओर से मन्त्री लोग प्रशासकीय विभाग सम्भाले बल्कि वह इससे भी आगे जाकर समय समय पर विविध प्रशासकीय विभागों के बारे में संसद के भीतर सम्बन्धित मन्त्रियों से जानकारी मांगती है तथा यदि आवश्यकता हो तो वह उसकी आलोचना, निंदा या प्रशंसा भी करती है।

प्रशासन के नियन्त्रण के लिए संसद स्थान रस्ताव आदि का प्रयोग भी करती है इनका वर्णन आगे उपयुक्त स्थान पर किया जाएगा।

६ विदेशों के साथ युद्ध सन्धि व अन्य सम्बन्धों की स्वीकृति देना—संसद देश की शांति के साथ ही साथ सुरक्षा के लिए भी उत्तरदायी है। इस कृत्य को पूरा करने के लिए यह आवश्यक है कि विदेशों के साथ रखे जाने वाले सब प्रकार के सम्बन्धों पर संसद की स्वीकृति ली जाय तथा उसे समय समय पर विदेश नीति के बारे में प्रधानमन्त्री द्वारा आवश्यक जानकारी दी जाय। इस बारे में यह सम्मति सामंजस्य होगा कि प्रधानमन्त्री के लिए कूटनीतिक शक्ति सामंजस्य कारणों से कई बार यह सम्भव नहीं होता कि वह हर समय संसद के सामने प्रत्यक्ष विषय की पूरी जानकारी रख सके।

७ राष्ट्रीय प्रश्नों पर वाद विवाद द्वारा गौरवमय कार्य निर्माण—संसद का यह एक परम्परागत कार्य है कि वह विविध शासकीय प्रश्नों व वाद विवाद करे और लोकमत का निर्माण करे। इस वाद विवाद के प्रयोग में यह जनता की शिक्षा का भी कार्य कर सकती है और उसके बारे में सरकारी दृष्टिकोण जान सकती है।

यद्यपि हाल में यह कि राज्य लोक कल्याण का अनुमान साधन बन गया है तथा उसने अपने ऊपर समाज की प्रत्येक आवश्यकता की पूर्ति का दायित्व भी लिया है यह और भी अधिक आवश्यक है कि संसद का यह कार्य न केवल देश के विकास के लिए ही है बल्कि जनता को यह जानकारी देना कि इस संसद ही द्वारा ही देश की नीति निर्धारित की जाती है और जनता का सरकार की नीतियों पर सक्रिय नियंत्रण रहता है कि उनको जागरूक होनी चाहिये बल्कि उनमें भी जो आवश्यकता की भाँति देश के विकास में नुकसान नहीं हो सके और कि जनता उन सब सार्वजनिक विषयों पर अपना अधिकार नहीं छोड़ती। वे देश सरकार के कार्यों का बल पड़वाइ का माँगना नहीं हो सकती।

८ पदाधिकारियों का निर्वाचन और उन्हें हटाना—संसद को संविधान ने यह काम सौंपा है कि वह राज्यों की विधानसभाओं के साथ राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग ले, उपराष्ट्रपति को चुने तथा उसे यह शक्ति दी है कि वह महाभियोग चलाकर राष्ट्रपति को तथा निश्चिन् प्रक्रिया के अनुसार उपराष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय व उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों को उनके पद से हटा सके। संसद को यह सत्ता देकर संविधान ने उसकी प्रभुता और प्रतिष्ठा में वृद्धि की है। जहां तक राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति का प्रश्न है वे तो राजनीतिक पदाधिकारी हैं उन्हें हटाने की शक्ति संसद के पास होना एक साधारण बात है परन्तु न्यायाधीशों को हटाने की संसद की शक्ति असाधारण है तथा वह इस तथ्य की द्योतक है कि संविधान निर्माता यह चाहते थे कि यद्यपि न्यायालय सर्वथा स्वतन्त्र रहे तथापि वे न्याय के ऐसे रूप का विकास करने से रोके जा सकें जो लोकतन्त्रीय आकांक्षाओं के विपरीत हो, अतः उन्होंने न्यायालयों को लोक-प्रतिनिधियों अर्थात् संसद के नियन्त्रण में रखा है। यह लोकतन्त्र के सिद्धान्त के सर्वथा अनुकूल है तथा जनता की शक्ति का गौरव बढ़ाने वाली व्यवस्था है।

९ आपात्कालीन परिस्थितियों में राज्यों के लिये भी विधिया बनाना—संविधान ने ऐसी व्यवस्था की है कि आपात्काल में राज्य-सूची के विषयों पर संसद चाहे तो स्वयं विधिया बना सकती है अथवा वह राष्ट्रपति को यह शक्ति दे सकती है कि वह स्वयं या उसका प्रतिनिधि इस शक्ति का प्रयोग करे।

समय-समय पर राज्यमन्त्र भी राज्यसूची के किसी ऐसे विषय को सीमित अवधि के लिये संसद को दे सकते हैं जिसे वह राष्ट्रीय महत्व का समझती हो।

१० अपने विशेषाधिकार के भंग होने पर—संसद के विशेषाधिकार के बारे में हम वर्णन कर चुके हैं संसद को यह अधिकार है कि यदि संसद का कोई सदस्य या बाहर का व्यक्ति या संस्था उसने किसी विशेषाधिकार को भंग करे तो वह उस प्रकार के मामलों को मुन सक्ती है और उसके बाद यदि उसकी दृष्टि में दोष सिद्ध हो जाता है तो वह दण्ड की व्यवस्था कर सकती है।

११ संविधान का संशोधन करना—हम पीछे यह बता चुके हैं कि हमारा संविधान दुष्परिवर्तनीय है अर्थात् संसद को सारे संविधान का संशोधन साधारण विधि-निर्माण की प्रक्रिया के अनुसार करने का अधिकार नहीं है। तथापि वह एक अंश का संशोधन साधारण विधि निर्माण की प्रक्रिया से, दूसरे का विशेष प्रक्रिया से तथा तीसरे अंश का संशोधन राज्यों के विधानमण्डलों के साथ मिलकर कर सकती है। इस प्रकार संविधान के संशोधन के साथ यह अभिन्न रूप से जुड़ी हुई है।

अपने इन कामों के अतिरिक्त संसद अपनी आंतरिक व्यवस्था के नियमों का निर्माण करती है, तथा अनेक छोटे-मोटे काम करती है। संसद का सबसे महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह एक ऐसे राष्ट्रीय मञ्च का रूप ले लेती है जिसके द्वारा देश की जनता की राजनीति की शिक्षा मिलती है तथा लोकमत का निर्माण होता है।

संसद के बहुविध कार्यों के प्रसंग में हम उसने एक अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य को

नहीं भूल सकते, यह कार्य है देश के लिये नेतृत्व की पक़्त तैयार करना। लोकतन्त्र में नेतृत्व की महान आवश्यकता होती है। संसद के भीतर राजनीतिक कार्यकर्ताओं को शासन के संचालन का प्रशिक्षण प्राप्त होता है तथा वे यह भीखते हैं कि लोकतन्त्र में किस प्रकार धीरे-धीरे और शांति के साथ काम करना होता है। संसद के भीतर धीरे-धीरे देश के लिये भावी नेतृत्व तैयार होता है। आज हम देखते हैं कि किस प्रकार ब्रिटेन में संसद के भीतर से देश के नेतृत्व का प्रशिक्षण हुआ है। जिन ईडन और मॅकमिलन का नाम हम आज से बीसो वर्ष पहले ब्रिटिश संसद की चर्चाओं में सुना करते थे वे ही धीरे-धीरे आगे आये और एक के बाद दूसरे ने देश के प्रधानमंत्री पद का भार सम्भाल कर नेतृत्व किया। इस प्रकार संसद एक महाविद्यालय का रूप ले लेती है जहाँ प्रतिनिधियों का सैद्धान्तिक व व्यवहारिक प्रशिक्षण होता है।

संसद की कार्यवाही के नियम

हम यह उल्लेख कर चुके हैं कि संविधान द्वारा स्थाप की गई सीमाओं की मर्यादा के भीतर संसद के दोनों सदनों को असंग-प्रसंग अपनी कार्यवाही संचालित करने के लिये नियम बनाने का अधिकार है। दोनों सदनों के मध्य आपसी सम्बन्धों और उनके संयुक्त सत्र के बारे में नियमों की रचना राष्ट्रपति करता है परन्तु उस काम में वह अध्यक्ष और सभापति की सहायता लेता है। दोनों सदनों में नियम बनाने के लिये एक एक नियम-समिति होती है जिसमें १५ सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति लोकसभा का अध्यक्ष तथा राज्यसभा का सभापति नई संसद के आरम्भ होने समय करता है तथा अपने सदन में अध्यक्ष या सभापति ही नियम-समिति का प्रभु होता है।

संसद के दोनों सदनों के सत्रों की राष्ट्रपति आहूत करता है। आहूत करने का अर्थ है बैठक बुलाना, वह ही यह भी तय करना है कि सदन किस स्थान पर और किस समय सत्रवेत (बैठक के नियम ६ टिप्पणी) होगा। राष्ट्रपति के पास यह शक्ति भी है कि वह दोनों सदनों के सत्रों का सत्रावसान (Prorogue) कर सकता है, सत्रावसान का अर्थ है किसी चालू सत्र को बन्द करना यानी बैठक को समाप्त करना। राष्ट्रपति लोकसभा को विघटित भी कर सकता है। विघटन का अर्थ है भंग करना यानी तोड़ना और उसके बाद नया चुनाव कराना।

यहाँ यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि संविधान ने यह स्पष्ट नहीं है कि संसद के किसी भी सदन के दो सत्रों के बीच में किसी भी परिस्थिति के अदर उद्घाटन में अधिवक्ता सम्मेलन नहीं बुला सकता। इन प्रकार यदि किसी समय राष्ट्रपति संसद को भंग कर देता है तो उसे लोकसभा व नया निर्वाचन इस प्रकार करना होगा कि भंग होने वाली लोकसभा के अन्तिम सत्र और नई लोकसभा व पट्टे अधिवेशन के बीच में उद्घाटन में अधिवक्ता सम्मेलन नहीं बुलाया होना चाहिए।

संसद के दोनों सदनों को यह अधिकार है कि वे जब चाहें अपने अधिवेशन

यानी सत्रों को स्थगित (Adjourn) कर सकते हैं। सत्र की कार्यवाही को स्थगित करने के लिये रखे जाने वाले प्रस्ताव सदन की दैनिक कार्यवाही आरम्भ होने के पूर्व सदन के अध्यक्ष, सम्बन्धित मन्त्री और सदन के सचिव के पाम भेज दिये जाते हैं। प्रस्ताव रखने की अनुमति सदन का अध्यक्ष देता है परन्तु यदि अध्यक्ष द्वारा अनुमति दिये जाने के बाद भी सदन का कोई सदस्य उम पर आपत्ति उठाता है तो अध्यक्ष सदन के उन सदस्यों से अपने स्थान पर उठने के लिये कहेगा जो स्थगन प्रस्ताव रखे जाने के पक्ष में हों, यदि इन प्रकार उठने वाले सदस्यों की संख्या ५० से अधिक होगी तो अध्यक्ष प्रस्ताव रखने की अनुमति देगा अन्यथा वापिस ले लेगा और ऐसा संभव जायेगा कि सदन ने स्थगन प्रस्ताव रखने की अनुमति नहीं दी है।

गणपूर्ति—सदन के दोनों सदनों के लिये यह आवश्यक है कि प्रत्येक सदन की बैठक आरम्भ होने से पूर्व उपम उमकी सदस्य संख्या का कम से कम दसवा भाग उपस्थित हो। इसे गणपूर्ति या कोरम कहते हैं। यदि किसी समय किसी सदन में निर्धारित गणपूर्ति नहीं होती है तो सदन के प्रधान अर्थात् अध्यक्ष तथा सभापति वा यह कर्तव्य है कि वह सदन की कार्यवाही स्थगित कर दें। किसी सदन में यदि कोई स्थान रिक्त हो तो भी सदन की कार्यवाही चालू रहेगी, एवं यदि सदन के किसी सत्र के बाद यह बात ज्ञात हो कि सदन की कार्यवाही में किसी ऐसे व्यक्ति ने भाग लिया या मतदान किया है जिसे वंसा करने का अधिकार नहीं था तो उसके कारण सदन की वह कार्यवाही अवैधानिक नहीं मानी जायेगी। सदन की कार्यवाही विहित है या नहीं इस बारे में किसी न्यायालय के भीतर कोई प्रश्न नहीं उठाया जा सकता, तथा सदन के सदस्य और अधिकारी अपने किसी ऐसे कार्य के लिये जिसका सम्बन्ध सदन की कार्यवाही से हो किसी न्यायालय के समक्ष उत्तरदायी नहीं होते।

जिन मामलों में किसी सदन के विशेष बहुमत की आवश्यकता नहीं होती वे दोनों सदनों में उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के बहुमत से निर्णय किये जाते हैं। अध्यक्ष अथवा सभापति को पहली बार में मत देने का अधिकार नहीं होता परन्तु यदि किसी प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में मतों की संख्या समान हो जाये तो वह निर्णायक मत (Castling Vote) देता है। जब अध्यक्ष या सभापति को लोकसभा या राज्यसभा में किसी निश्चित प्रश्न पर सदस्यों का मत जानना होता है तो उसके लिये यह प्रक्रिया होती है कि अध्यक्ष किसी सदस्य के प्रस्ताव पर एक प्रश्न सदन के सामने रखता है तथा सदन का निर्णय मागता है। अध्यक्ष सदन के सदस्यों से कहेगा कि वे प्रश्न का उत्तर हा या ना में दें। आवाज को सुनकर अध्यक्ष निर्णय घोषित करता है कि, मेरी राय में प्रस्ताव के पक्ष में निर्णय दिया गया है या विपक्ष में दिया गया है। यदि अध्यक्ष के निर्णय का विरोध सदस्यों द्वारा नहीं किया जाता तो अध्यक्ष उन वाक्यों को दो बार दोहराता है तथा निर्णय उसी प्रकार माना जाता है। परन्तु यदि अध्यक्ष के निर्णय को चुनौती दी जाती है तो अध्यक्ष लांबी को खाली करने का आदेश देता है और कहता है कि जो सदस्य प्रस्ताव के पक्ष में हों वे दाहिनी

और और जो विपक्ष में हो वे बायीं ओर एकत्रित हो जायें। उसके बाद प्रत्येक सदस्य मतदान सूची में अपनी सख्या का उच्चारण करता है तथा मतदान-फल उस सूची में उसकी सख्या पर नाम लगाता है व उसका नाम पुकारता है। इस प्रकार मतदान होता है।

यदि अध्यक्ष सम्मति है कि उसके निर्णय को चुनौती देने का कोई ठोस आधार नहीं है तो वह पक्ष और विपक्ष के सदस्यों को क्रमशः अपने-अपने स्थान पर उठने के लिये कहेगा और वही उनकी सख्या गिनकर निर्णय की घोषणा कर देगा।

यदि निर्णय के लिये लांबी का आश्रय लिया जाता है तो सदन का सचिव मतों की गणना करके अध्यक्ष को पक्ष और विपक्ष के मतों की सूची प्रस्तुत कर देता है और अध्यक्ष निर्णय की घोषणा करता है।

संसद की कार्यवाही हिन्दी या अंग्रेजी में होती है, परन्तु यदि कोई सदस्य इन दोनों में से कोई भी न जानता हो तो अध्यक्ष या सभापति की अनुमति मिलने पर वह अपनी भाषा में बोल सकता है।

राष्ट्रपति द्वारा संसद में भाषण और सदेश—संविधान में कहा गया है कि राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वह दोनों सदनों में प्रत्येक-प्रत्येक अवसर पर दोनों के संयुक्त अधिवेशन के सामने भाषण दे सके और ऐसे अवसर पर सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य होगी।

यदि राष्ट्रपति किसी समय ऐसा सम्मति है कि उसे किसी सदन को किसी विधेयक के बारे में या अन्य कारण से कोई सदेश भेजना चाहिये तो वह सदेश भेज सकता है और जिस सदन के पाम ऐसा सदेश भेजा जाता है वह उस पर मुविधा क अनुसार चर्चा करेगा तथा जिस प्रश्न पर राष्ट्रपति न ध्यान खिचाया है उस पर ध्यान देगा।

अनुच्छेद ८७ में कहा गया है कि नए निवाचना के बाद संसद के प्रथम सत्र के प्रारम्भ में तथा प्रत्येक वर्ष सत्र प्रारम्भ होने के पूर्व राष्ट्रपति दोनों के संयुक्त बैठक के सामने भाषण देगा तथा उन्हें यह बताएगा कि उन्हें किस नियम समक्ष (इकट्ठा) किया गया है। उसके भाषण के बाद अलग-अलग दोनों सदनों में राष्ट्रपति के लिये धन्यवाद का प्रस्ताव रखा जाता है जिसपर वादविवाद होता है।

राष्ट्रपति का भाषण प्रधानमन्त्री तैयार करता है जिसमें वह अपनी नीतियों और योजनाओं का वर्णन करता है, यदि मन्त्र राष्ट्रपति के प्रति रखे गए धन्यवाद के प्रस्ताव को अस्वीकार कर देनी हैं तो इसका अर्थ यह होता है कि मन्त्र की मन्त्रिपरिषद् में विद्वांस नहीं हैं और उसका परिणामस्वरूप मन्त्रिपरिषद् को त्यागपत्र देना होता है।

मन्त्रिपरिषद् का कोई भी सदस्य मन्त्र के किसी भी प्रश्न में भाषण दे सकता है परन्तु वह मत केवल उस सदन में ही दे सकता है जिसका कि वह सदस्य है। भारत के महान्यायवादी (Attorney General) को भी यह अधिकार है कि

वह चाहे जिस सदन के समक्ष भाषण दे सकता है परन्तु वह किसी भी सदन में मत नहीं दे सकता।

लोकसभा में कार्यपद्धति—लोकसभा की नियमावली में कहा गया है कि अध्यक्ष सदन के नेता अर्थात् प्रधानमन्त्री से परामर्श करके सदन के कार्य की सूची और उसका कार्यक्रम तय करेगा। प्रत्येक शुक्रवार के अंतिम अर्द्धाई घंटे सदन में आरम्भ होने वाले निजी सदस्यों के प्रस्तावों पर चर्चा के लिये सुरक्षित रखे जाते हैं। अध्यक्ष इसके लिये कोई दूसरा दिन भी तय कर सकता है।

ग्राम तौर पर सदन की बैठक पूर्वाह्न में ११ बजे आरम्भ होगी तथा सामान्यतया सायंकाल ५ बजे समाप्त हो जायगी। अध्यक्ष इसमें हेरफेर कर सकता है।

प्रत्येक दिन बैठक का पहला एक घंटा प्रश्नों और उनके उत्तरों के लिये सुरक्षित रखा गया है।

लोकसभा में चर्चाओं की पद्धति

लोकसभा में सदस्यों को विविध राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं की चर्चा का पर्याप्त अवसर देने की चेष्टा की गई है। यहाँ हम उन अवसरों में प्रत्येक का संक्षिप्त वर्णन करने की चेष्टा करेंगे।

प्रश्नोत्तर—सदन की दैनिक कार्यवाही आरम्भ होने पर सबसे पहला घंटा प्रश्नोत्तर काल कहलाता है। सदस्य जो प्रश्न पूछना चाहते हैं उन्हें लिखकर वे अध्यक्ष के पास भेजते हैं। सामान्यतया प्रश्न दिये जाने के दस दिन बाद उत्तर के लिये आता है। प्रश्न तीन प्रकार के होते हैं ताराकित अताराकित और अल्पमूचना प्रश्न। ताराकित प्रश्न का अर्थ है वे प्रश्न जिन पर प्रश्न पूछने वाले सदस्य तारे का चिन्ह लगा देते हैं, उसका अर्थ यह होता है कि वे उसका मौखिक उत्तर चाहते हैं तारा न लगाने पर लिखित उत्तर दिया जाता है। अल्पमूचना प्रश्न वे होते हैं जो किसी विषय समस्या से सम्बन्धित हों और जिन्हें अध्यक्ष दस दिन से कम समय में उत्तर देने के लिये स्वीकृति दे दे। परन्तु यदि सम्बन्धित मन्त्री दस दिन से कम समय में उत्तर देने में असमर्थ हो तो वह प्रश्न दस दिन पश्चात् ही उपस्थित किया जाता है।

किसी प्रश्न का उत्तर सम्बन्धित मन्त्री के दिये जाने पर यदि अध्यक्ष अनुमति दे दे तो उससे ऐसे अनपूरक प्रश्न पूछे जा सकते हैं जिनका सम्बन्ध उस उत्तर में नहीं है बल्कि वे ही होगा। जिन प्रश्नों को सदन में पेश करने की अनुमति दी जायगी और जिनको नहीं यह निर्णय स्वयं अध्यक्ष करता है। प्रतिदिन प्रश्नों की एक सूची तैयार कर ली जाती है और क्रमशः सदस्यों को प्रश्न रखने की अनुमति दी जाती है।

प्रश्नोत्तर काल समदीय कार्यक्षेत्र का सबसे महत्वपूर्ण अंग है। इस काल में सदस्या की जागरूकता तथा मन्त्री की तत्परता की नसोटी होती है। प्रश्नों के उत्तरों के बहाने सरकारी कार्य की जानकारी जनता को प्राप्त होती है। यह नहीं

समझना चाहिये कि प्रश्न काल मन्त्रियों के लिये एक कड़ा और अग्रिम समय होता है, वास्तव में इस काल में उन्हें यह अवसर प्राप्त होता है कि वे विभिन्न प्रश्नों के बारे में अपनी नीति को सदन में और उसके द्वारा जनता के सामने रख सकें तथा उसकी विवेचना कर सकें। तथापि इतना स्वीकार करना होगा कि प्रश्नकाल में उनसे सावधानी, समय और हाजिरजवाबी की अपेक्षा होती है। दर्शक दीर्घाओं के लिये प्रश्नोत्तरकाल सबसे अधिक दिलचस्पी का विषय होता है। वे सरकार और सदस्यों के बीच की नोकभोक और हसी के फौज्वारों का आनन्द लेते हैं। दर्शकों को अपने प्रतिनिधियों के पैरों भी उस काल में देखने को मिलते हैं। प्रश्नोत्तरकाल में सदस्यों की विनोदी प्रवृत्ति को काफी प्रोत्साहन मिलता है और उसके प्रयोग के लिये पर्याप्त अवसर भी मिल जाता है।

आधे घण्टे की चर्चा—लोकमभा के प्रथम अध्यक्ष श्री मावलकर इस बात से बहुत चिन्तित थे कि बात-बात पर सदन के सामने कार्यसूचक प्रस्ताव रखने से सदन के नियमित कार्य में बहुत अधिक बाधा पड़ती है अतः उन्होंने ऐसे साधनों की खोज की जिनके द्वारा सदस्यों को सूचक प्रस्ताव के बिना ही आवश्यक सामयिक समस्याओं पर चर्चा करने का अवसर मिल जाय। आधे घण्टे की चर्चा ऐसा ही एक साधन है।

यदि सदन के सदस्य किसी प्रश्न के उत्तर से सन्तुष्ट न हो तो अध्यक्ष आधे घण्टे की चर्चा का अवसर दे सकता है। इसके द्वारा सदस्यों को अधिक छुलकर चर्चा करने व प्रश्न से सम्बन्धित मामला पर वाद विवाद करने का अवसर मिल जाता है।

अल्पकालीन चर्चा—इसी प्रकार अल्पकालीन चर्चा का नियम बना है। यदि कोई सदस्य चाहता है कि सदन किसी अविलम्बनीय सार्वजनिक महत्व के प्रश्न पर चर्चा करे और वह अध्यक्ष से उसकी अनुमति मागता है तो अध्यक्ष सदन की अन्य कार्यवाही रोक कर उसे वैसा करने की अनुमति दे सकता है। देखने में ऐसा लगता है कि यह सूचक प्रस्ताव जैसा ही है। परन्तु दोनों में अन्तर यह है कि अल्पकालीन चर्चा में कोई निर्णय नहीं किये जाते, केवल चर्चा होती है जिसमें दृष्टिकोण स्पष्ट हो जाने हैं तथा सरकार जवाब दे देती है। सूचक प्रस्ताव की भांति इसका उद्देश्य सरकार की निन्दा करना नहीं होता बल्कि केवल सरकार का ध्यान किसी महत्वपूर्ण प्रश्न पर सदन के सदस्यों की ओर दिलाना होता है।

ध्यान दिलाने की सूचना—इसके अन्तर्गत कोई सदस्य अध्यक्ष की अनुमति से किसी समस्या को तुरन्त सदन के सामने रख सकता है तथा उस पर चर्चा कर सकता है, सरकार को उसका उत्तर तुरन्त देना होता है, परन्तु यदि वह ऐसा करने की स्मृति में न हो तथा समय चाहे तो उसे समय भी दिया जाता है। इस प्रकार सूचक प्रस्ताव का बार-बार सत्कार लेने की आवश्यकता नहीं पड़ती।

सूचक प्रस्ताव—यदि सदन का कोई सदस्य यह अनुभव करता है कि किसी आवश्यक समस्या पर सदन की सारी कार्यवाही बन्द करके तुरन्त चर्चा की जानी

चाहिये तो वह अध्यक्ष से स्थगन प्रस्ताव पेश करने की अनुमति मांगता है और यदि वह अनुमति मिल जाती है तो सदन का सारा काम रोक कर उस समस्या की चर्चा की जाती है। विरोधी दलों को इस बात का पर्याप्त अवसर मिल जाता है कि वे किसी प्रश्न पर सरकार की भरपूर निन्दा कर सकें तथा सरकार को यह अवसर मिल जाता है कि वह अपनी नीतियों का स्पष्टीकरण कर सके। स्थगन प्रस्ताव के विषय पर चर्चा के बाद सदन कोई निर्णय ले सकता है उस समय यदि सदन का मत यह हो जाता है कि सरकार की नीतियाँ ठीक नहीं हैं तो वह सरकार की इच्छा के विरुद्ध कोई निर्णय कर सकता है तथा मन्त्रिपरिषद् को त्यागपत्र देने के लिये बाध्य कर सकता है। स्थगन प्रस्ताव पर सदन की अनुमति भी तनी होती है उसकी प्रक्रिया का उल्लेख हम इसी अध्याय में पीछे कर चुके हैं।

राष्ट्रपति का अभिभाषण और विधेयक—चर्चा के अन्य अवसर सदस्यों को राष्ट्रपति के अभिभाषण के लिये रखे गये धन्यवाद के प्रस्ताव पर और विधेयकों पर वाद विवाद के समय प्राप्त होते हैं। इन अवसरों का सदुपयोग करने से लोकमत को प्रशिक्षित किया जा सकता है, देश के लिये उत्कृष्ट नीतियों का निर्माण किया जा सकता है और सरकार की तानाशाही पर पर्याप्त नियन्त्रण लगाया जा सकता है।

संसद में दूसरे सदन का महत्त्व और दोनों सदनों के संबंध

प्रातः के महान संविधान-शास्त्री एबे सीयस ने कहा था कि यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन से असहमत हो तो वह उददण्ड हो जाता है और यदि वह सहमत हो तो निरपेक्ष हो जाता है। इस विचार का राजनीति विज्ञान में अपना स्थान है तथापि यह भी सत्य है कि स्वयं फ्रान्स ने एब-सदनात्मक विधायिका का प्रयोग नहीं किया है वहाँ भी दो सदन बनाये गये हैं। यह माना गया है कि एब-सदनात्मक विधायिका निरवृक्ष हो सकती है। सर हैनरी मेन ने कहा है कि 'द्वितीय सदन चाहे कैसा भी हो न होने से अच्छा है।' इस प्रकार सनार के प्रायः सभी लोकतन्त्रात्मक देशों ने अपने यहाँ द्वितीय सदन की स्थापना की है।

भारत की स्थिति इस मामले में सघीय रचना के कारण और भी अधिक द्वितीय सदन के पक्ष में है। हमारे मविधान ने लोकसभा और राज्यसभा को वित्तीय मामलों को छोड़कर शेष मामलों में समान सत्ता प्रदान की है। राज्यसभा साधारण विधायिका के निर्माण में बहुत सहयोग देती है वरन् कि संविधान के अनुसार उनको उसमें भी आरम्भ किया जा सकता है। इस प्रकार समय की काफी बचत हो जाती है।

इसके अतिरिक्त राज्यसभा लोकसभा द्वारा पारित विधेयकों पर पुनर्विचार करती है तथा बारीकी के साथ उनका दोरा की निगरानी कर उन्हें अधिक पूर्ण बनाने

में मदद करती है।

राज्यसभा में प्रश्न पूछे जा सकते हैं तथा अन्य प्रस्तावों पर चर्चा हो सकती है इस प्रकार वह संसद के कार्य को पूरा करने में बहुत सहयोग प्रदान करती है।

जहां तक दोनों सदनों के सम्बन्ध का प्रश्न है, संविधान ने इस बारे में कोई भी बात अस्पष्ट नहीं रखी है। साधारण विधियों के बारे में यदि दोनों सदन किसी एक विधेयक पर सहमत नहीं होते हैं तो वह विधेयक अन्तिम निर्णय के लिये दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन के सामने पेश किया जायगा। संयुक्त अधिवेशन को राष्ट्रपति बुलायेगा और उसकी अध्यक्षता लोकसभा का अध्यक्ष करेगा। कुछ लोगों का ऐसा मानना है कि राज्यसभा सदा ही संयुक्त अधिवेशन में लोकसभा से हार जायेगी। इस विचार में दोष यह है कि यहाँ यह मान लिया गया है कि संयुक्त अधिवेशन में दोनों सदन अलग-अलग मत देंगे, ऐसा नहीं होता, वहाँ सदस्य सदन की हैसियत से नहीं व्यक्तिगत हैसियत में सदन के सदस्य के नाते मत देते हैं तथा यह आवश्यक नहीं है कि लोकसभा के समस्त सदस्य राज्यसभा का विरोध करें व राज्यसभा के समस्त सदस्य लोकसभा के विपक्ष में मत दें। यह हो सकता है कि किसी समय लोकसभा में ५२२ में से २५० सदस्य किसी विधेयक के विपक्ष में हो तथा राज्यसभा के १३७ सदस्य भी उस विधेयक के विरोध में मत दें इस स्थिति में दोनों के कुल ७७२ सदस्यों में से ३८७ सदस्य विधेयक के विरोध में और ३८४ उसके पक्ष में रह जायेंगे और विधेयक लोकसभा की स्वीकृति के बावजूद भी राज्यसभा की इच्छा के अनुसार अस्वीकृत हो जायेगा। हालांकि वायस के विशाल बहुमत के कारण अभी ऐसी कोई सम्भावना नहीं है तथापि एक समय ऐसा आ सकता है जब शासक दल की सदन में बहुत ही संकीर्ण बहुमत प्राप्त हो और उस स्थिति में राज्यसभा लोकसभा के समान ही शक्तियों का प्रयोग कर सके।

घन-विधेयक राज्यसभा में आरम्भ नहीं किये जा सकते तथा वह लोकसभा के प्रस्तावों को चौदह दिन से अधिक अपने पास नहीं रोक सकती। लोकसभा इस बात के लिये बाध्य नहीं है कि विधेयक मामलों में वह राज्यसभा के संशोधनों को माने, यदि वह चाहे तो वैसे करने से मना कर सकती है तथा विधेयक अपने मूल रूप में राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिये चला जायगा जो उस पर अबिलम्ब हस्ताक्षर करेगा।

इस सम्बन्ध में हमारे प्रधानमंत्री श्री जवाहर लाल नेहरू ने ६ मई १९५३ को राज्यसभा में एक वक्तव्य देकर राज्यसभा की स्थिति का स्पष्टीकरण किया था, उन्होंने कहा, 'हमारे संविधान के अन्तर्गत सदन दो सदनों से मिलकर बनती है और उनमें से प्रत्येक सदन संविधान द्वारा निर्धारित क्षेत्र के भीतर रह कर कार्य करता है। हम अपने अधिकार उभे संविधान में प्राप्त होते हैं। कभी-कभी हम ब्रिटेन की सदन के सदनों की प्रथाओं और परम्पराओं के प्रति निर्दोश करने हैं और कभी-कभी

गलती से इन्हें उच्च सदन या निम्न सदन कहने लगते हैं। मैं इसे सही नहीं समझता हूँ, न ही ब्रिटिश संसद की प्रक्रिया की ओर निर्देश करने से लाभ होगा जो प्रारम्भ में राजा की सत्ता के विरुद्ध और बाद में लार्ड सभा और लोकसभा के बीच संघर्ष के फलस्वरूप कहीं सुदिया में जाकर बन सकी है। हमारी संसद की पृष्ठभूमि में इस प्रकार का कोई इतिहास नहीं है। भले ही अपना संविधान बनाने में हमने अन्य लोगों के अनुभवों से लाभ उठाया हो। इसलिए हमारे संविधान को ही हमारा मागदर्शक होना चाहिए। इसी कारण उसमें राज्यसभा और लोकसभा के कार्यों का स्पष्टतया उल्लेख कर दिया गया है। इनमें से किसी भी सभा को उच्च अथवा निम्न सदन के नाम से पुकारना ठीक नहीं है। संविधान की सीमाओं के अन्दर रहते हुये प्रत्येक सभा को अपनी प्रक्रिया का विनियमन करने का पूर्ण अधिकार है। कोई भी सभा अकेले संसद नहीं कहला सकती है। दोनों सभाएँ मिलकर ही भारत की संसद का निर्माण करती हैं। संविधान अथवा जनतान्त्रिक-ढाँचे की सफलता के लिये इन दोनों सभाओं का पूर्ण सहयोग से काम करना बड़ा आवश्यक है। वास्तव में ये सभाएँ एक ही ढाँचे के दो भाग हैं, यदि इनमें सहयोग तथा अनुग्रहण की भावना नहीं होगी तो संविधान के ठीक रूप से कार्य करने के मार्ग में कई बाधाएँ उत्पन्न हो सकती हैं। संविधान में वित्त सम्बन्धी कुछ मामलों को छोड़कर जिन पर एकमात्र लोकसभा का अधिकार है, अन्य सब बातों में दोनों सदनों को बराबर माना गया है। कौन-कौन से विषय वित्त सम्बन्धी विषय हैं इसका अन्तिम निर्णय अध्यक्ष करता है।” ‡

संसद में समिति प्रथा

संसद के कार्यों की सूची देखकर सहज ही यह अनुमान लगाया जा सकता है कि उसके कार्य साधारण प्रकार के नहीं हैं। उनको पूरा करने के लिय विशेष ज्ञान और विचार-विमर्श की आवश्यकता होती है। ५०० या २५० सदस्यों का सदन गम्भीर और वैज्ञानिक चिन्तन के लिय अनुपयुक्त होता है अतः संसद के लिये यह अनिवार्य हो गया है कि वह सदन की ओर से ऐसी समितियों की स्थापना करे जो किसी विषय पर विशेष अध्ययन करके उसके पक्ष और विपक्ष में अपने वैज्ञानिक और निष्पक्ष मत को सदनों के सामने रखें जिससे कि संसद को निर्णय लेने में सुविधा हो। संसद के सदन वस्तुतः राजनीतिक चर्चा के लिय होते हैं। शासन, विधिनिर्माण और प्रशासन के टेक्निकल काम के लिय उसे अनिवार्यतः समितियों की सहायता लेनी होती है।

परन्तु एक बात बहुत स्पष्ट है कि भारत में ब्रिटेन की भाँति समितियों को अत्यधिक और अनावश्यक महत्व नहीं दिया गया है यहाँ समितियों को संसद की

अनुपूरक, सहायक और उसके कार्यों में साधन मात्र माना गया है। वे संसद में सत्ता का प्रयोग नहीं करती। संयुक्तराज्य अमेरिका और फ्रांस से भी हमारी समितियाँ भिन्न प्रकार की हैं, क्योंकि वे कार्यपालिका पर किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं रखती।

संसद की समितियों को तीन श्रेणियों में बाटा जा सकता है—(१) तदर्थ समितियाँ या विशिष्ट समितियाँ, (२) स्थायी समितियाँ और (३) वित्तीय समितियाँ।

तदर्थ समितियाँ—य समितियाँ अस्थायी होती हैं तथा किसी विशेष कार्य के लिये संसद द्वारा नियुक्त की जाती हैं। इनमें सबसे प्रमुख संसद के सामने आने वाले विधेयकों के लिये नियुक्त की जाने वाली प्रवर समितियाँ (Select-Committees) हैं। उनके अतिरिक्त लाभपद सम्बन्धी समिति, रेलवे अभिममय समिति, हिन्दी पर्याय-समिति आदि इसके दूसरे उदाहरण हैं।

स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—स्थायी समितियों की स्थापना अध्यक्ष या सभापति के द्वारा स्थायी तौर पर की जाती है। ये समितियाँ नियमित रूप से अपने कार्यों को पूरा करती हैं तथा संसद के सामने अपनी जाच और चर्चा का निष्कर्ष प्रस्तुत करती हैं। इन समितियों को कार्य प्रवृत्ति की दृष्टि से निम्न वर्गों में विभाजित कर सकते हैं—

- (अ) जाच करने वाली समितियाँ
 - याचिका समिति और विशेषाधिकार समिति
- (ब) छानबीन करने वाली समितियाँ
 - सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति और
 - आधीनस्थ विधान सम्बन्धी समिति
- (स) सभा के प्रशासन से सम्बन्धित समितियाँ
 - सभा की बैठकों से अनुपस्थिति सम्बन्धी समिति,
 - कार्यमन्त्रणा समिति
 - गैरसरकारी सदस्यों के विधेयकों और संकल्पों सम्बन्धी समिति
 - नियम समिति
- (द) संसद के सदस्यों की सुविधाओं का प्रबन्ध करने वाली समितियाँ
 - सामान्य प्रयोजन समिति,
 - आवास समिति
 - पुस्तकालय समिति
 - संसद सदस्यों के वेतन तथा भत्तों सम्बन्धी समिति ।

वित्तीय समितियाँ (Finance Committees)—सामान्य वित्तीय नियंत्रण के लिये संसद ने दो समितियों का निर्माण किया है। इनमें से एक समिति को प्रावजन समिति (' Estimates Committee) और दूसरी को लोक-रेखा समिति

(Public Accounts Committee) कहते हैं।

प्राक्कलन समिति का निर्वाचन सम्पूर्णतः लोकसभा द्वारा किया जाता है। इसके सभापति को अध्यक्ष द्वारा समिति के सदस्यों में से मनोनीत किया जाता है। यह समिति लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होती है।

लोकलेखा समिति में दोनों सदनों के सदस्य होते हैं, किन्तु अधिकांश सदस्य लोकसभा से ही लिए जाते हैं। भारत का नियन्त्रक महालेखा परीक्षक संसद के सामने जो प्रतिवेदन पेश करता है उसमें सरकारी विभागों की जो कोई आलोचना की जाती है लोकलेखा समिति उन आलोचनाओं की जांच करती है तथा उस बारे में अपनी उपपत्तियाँ व सिफारिशें संसद के सामने प्रस्तुत करती है। वह अनाधिकृत व्यय आदि के बारे में भी जांच करती है और संसद को वित्तीय-प्रशासन की व्यवस्था में सहायता देती है।

लोकसभा और राज्यसभा दोनों समितियों का प्रयोग करती है तथा दोनों की समितियाँ लगभग एक सी ही होती हैं। कुछ समितियाँ दोनों की सम्मिलित होती हैं, जैसे लाभपद सम्बन्धी समिति में दोनों सदनों के सदस्य लिए गए हैं। समितियाँ संसद के कार्य को सरल बना देती हैं तथा उनके भीतर विशेष ज्ञानयुक्त राजनीतिज्ञों का प्रशिक्षण होता है जो अधिक निकटता से शासन की समस्याओं का गहरा अध्ययन करते हैं, इस प्रकार समितियों के द्वारा संसद के भीतर नेतृत्व की दूसरी शक्ति तैयार होती है।

संसद में विधि-निर्माण की प्रक्रिया

संसद का सबसे प्रमुख कार्य विधियों (कानूनों) का बनाना है। इस कार्य को हम दो भागों में विभाजित करेंगे—(१) साधारण विधियों का निर्माण और (२) वित्तीय विधियों का निर्माण।

इस सम्बन्ध में कुछ भी लिखने से पहले हम यह उचित समझते हैं कि हम यहाँ जिन पारिभाषिक शब्दों का प्रयोग कर रहे हैं उनका अर्थ आरम्भ में दे दिया जाय।

विधि—विधि के लिए उर्दू में कानून और अंग्रेजी में लॉ शब्दों का प्रयोग होता है। ये राज्य के वे आदेश हैं जिनका पालन करना प्रत्येक नागरिक, संस्था अथवा राज्य की सीमा और अधिकारक्षेत्र में रहने या काम करने वाले प्रत्येक व्यक्ति के लिए अनिवार्य है, तथा जिस पर दण्ड की व्यवस्था राज्य की ओर से होती है। विधियाँ अनेक प्रकार की होती हैं, परन्तु यहाँ हमारा सम्बन्ध दो प्रकार की विधियों से है—अधिनियम और अध्यादेश।

अधिनियम—अधिनियम को अंग्रेजी में ऐक्ट कहते हैं। यह वह राज्य-नियम या विधि है जो संसद द्वारा पारित की गई है तथा जिस पर राष्ट्रपति के हस्ताक्षर हो गए हैं।

पारित करना या पारण—अंग्रेजी में जिसे पास करना कहते हैं उसे हम अपनी राष्ट्रभाषा में पारित करना या पारण कहते हैं। इसका अर्थ है स्वीकार किया जाना, संविधान के अनुसार जितने मतों की आवश्यकता हो उतने मत किसी प्रस्ताव के पक्ष में आ जाने पर वह पारित गाना जाता है।

अध्यादेश—जब संसद का अधिवेशन न हो रहा हो उस समय यदि कोई ऐसी परिस्थिति पैदा हो जाती है जिसमें किसी विधि का राज्य की ओर से प्रचारित किया जाना आवश्यक हो जाता है तो वैसी स्थिति में राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह अपनी ओर से आदेश जारी कर दे। इस प्रकार के आदेश को अध्यादेश या आर्डिनेंस कहते हैं। अध्यादेशों द्वारा विधि के समान ही लागू किए जाते हैं।

विधेयक—संसद के किसी सदन में जब कोई प्रस्ताव हमनिये रखा जाता है कि संसद उसे पारित करके राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजे, तो उस प्रस्ताव को विधेयक कहते हैं। विधेयक एक ऐसा प्रारूप (Draft) होता है जो संसद में विधि के रूप में मान्य करने के लिये रखा जाता है। इसे अंग्रेजी में 'बिल' कहते हैं।

विधेयक कई प्रकार के होते हैं, इनके दो वर्गीकरण बहुत प्रमुख हैं—(१) साधारण व धन विधेयक, (२) सरकारी व गैरसरकारी विधेयक। साधारण विधेयक वे विधेयक हैं जिनका सम्बन्ध किसी भी प्रकार धन के व्यय या कर लगाने से नहीं होता। धन विधेयक धन के व्यय, कर के मसूदा या अन्य लेन-देन से संबंधित होते हैं।

सरकारी विधेयक उन विधेयकों को कहते हैं जो मंत्रिपरिषद की ओर से संसद के सामने रखे जाते हैं तथा गैरसरकारी विधेयक सदस्यों द्वारा निजी तौर पर पेश किए जाते हैं।

प्रथम—प्रथम शब्द के लिये अंग्रेजी में स्टेज शब्द प्रयोग किया जाता है। इसका अर्थ है स्थिति या दशा। संसद में जब विधेयक पेश किए जाते हैं तो उन्हें अधिनियम बनने से पहले कई स्थितियों में से होकर गुजरना पड़ता है उन स्थितियों को ही प्रथम कहते हैं।

पुरस्पादन—सदन में विधेयक पेश करने को पुरस्पादन करना कहते हैं। इसे अंग्रेजी में इंट्रोड्यूस करना कहते हैं।

प्रवर समिति—समितियों के प्रसंग में हम यह धुके हैं कि विधेयकों पर विचार करने के लिये प्रवर समितियाँ होती हैं, इन्हें अंग्रेजी में सेलेक्ट कमिटीज कहते हैं, इनका निर्माण विधेयकों पर गहरा अध्ययन और चिंतन करने के लिये होता है, ये संस्थाएँ होती हैं।

वाचन—विधेयक के विविध प्रक्रमों में से एक महत्वपूर्ण प्रक्रम वाचन भी है। इसे अंग्रेजी में रीडिंग कहा जाता है, जिसका शाब्दिक अर्थ है पढ़ा जाना, परन्तु यह अनिवार्य नहीं है कि उसमें विधेयक को पढ़ा ही जाय। वाचन में बर्चा के नियम प्रवर्धित होता है।

साधारण विधियों का संसद द्वारा निर्माण

साधारण विधेयक संसद की किसी भी सभा में पुर-स्थापित किये जा सकते हैं। किसी भी सभा में उसके सदस्य ही विधेयक पुर-स्थापित कर सकते हैं, परन्तु मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों को यह छूट दी गई है कि वह चाहे जिस सभा में विधेयक पुर-स्थापित कर सकते हैं, वे अपना मत उसी सदन में देने हैं जिसके वे सदस्य होते हैं।

गैरसरकारी सदस्यों के विधेयकों के लिये यह आवश्यक माना गया है कि वे सूचना देने के एक मास बाद सभा में रखे जा सकेंगे, परन्तु यदि अध्यक्ष को यह विश्वास हो जाय कि विधेयक का सम्बन्ध किसी ऐसे प्रश्न से है जो तात्कालिक महत्व का है तो वह इस अवधि को घटा सकता है। गैरसरकारी सदस्यों के विधेयक की परीक्षा और छानबीन करने तथा उसे वैधानिक रूप देने में सभा का सचिव-वालय सहायता करता है।

विधेयक को अनेक प्रक्रमों में से होकर गुजरना पड़ता है, इनमें सबसे पहले विधेयक का पुर-स्थापन होता है। जो सदस्य या मन्त्री सभा में कोई विधेयक रखना चाहता है उसके लिये वह सभा की अनुमति मांगता है। सभा की अनुमति मिलने पर वह विधेयक पुर-स्थापित किया जाता है। कई बार अध्यक्ष या सभापति विधेयक को पहले से ही राजपत्र (गजट) में प्रकाशित करा देता है उस स्थिति में बिना सदन की अनुमति मागे ही उसे पुर-स्थापित कर दिया जाता है। यदि सभा की अनुमति प्राप्त करते समय कोई सदस्य उसका विरोध करता है तो अध्यक्ष विधेयक के प्रस्तुतकर्ता और उसके विरोधी को एक मक्षिप्त वक्तव्य देने के लिये कहता है और उसके बाद बिना किसी वाद विवाद के उसे सभा के सामने मतदान के लिये रख सकता है। यह विधेयक का प्रथम-वाचन कहलाता है।

द्वितीय वाचन को दो प्रक्रमों में बाटा गया है। पहले प्रथम में सभा स्वयं विधेयक के सिद्धान्त पर विचार करती है, तत्पश्चात् उसे प्रवर समिति के पास विचार के लिये भेजा जा सकता है। प्रवर समिति उस पर खटव विचार करती है तथा उस पर अपना प्रतिवेदन सभा के सामने रख देती है। समिति के प्रतिवेदन पर केवल समिति का अध्यक्ष हस्ताक्षर करता है।

प्रवर समिति का प्रतिवेदन सभा के सामने आने पर द्वितीय वाचन का दूसरा प्रक्रम आरम्भ होता है। सभा यह भी कर सकती है कि विधेयक को प्रवर-समिति को सीधे बिना ही उस पर विस्तृत विचार आरम्भ कर दे। इस प्रक्रम में विधेयक पर खटवार चर्चा होती है। इस प्रक्रम में विधेयक में संशोधन प्रस्तावित किये जा सकते हैं तथा यदि वे बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिये जायें तो उन्हें विधेयक में सम्मिलित कर लिया जाता है।

द्वितीय वाचन के उपरान्त तृतीय वाचन का प्रक्रम आता है, इसमें सभा के सदस्य इस प्रश्न पर मतदान करते हैं कि विधेयक को सभा द्वारा पारित किया जाये

या नहीं। यदि विधेयक के पक्ष में सभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो विधेयक सभा द्वारा पारित हो जाता है तथा सभा का अध्यक्ष या सभापति उसे दूसरी सभा के अध्यक्ष या सभापति के पास अपने हस्ताक्षर के साथ दूसरी सभा द्वारा विचार किये जाने के लिये भेज देता है। दूसरी सभा में भी विधेयक इन्हीं तीन वाचनों के प्रक्रमों में से गुजरता है तथा यदि दोनों सदन विधेयक के एक रूप पर सहमत हो जायें तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिये भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर हो जाने पर विधेयक अधिनियम बन जाता है तथा विधि का रूप ले लेता है, परन्तु यदि राष्ट्रपति चाहें तो विधेयक पर हस्ताक्षर किये बिना ही अपने सन्देश के साथ विधेयक को दोनों सभाओं के अलग-अलग पुनर्विचार के लिये भेज सकता है, तब दोनों सभायें राष्ट्रपति के सुझावों पर विचार करेंगी तथा वे इस मामले में स्वतन्त्र होंगी कि वे राष्ट्रपति के सुझावों को मानें या न मानें। इस बार दोनों सभाओं की महमति होने पर जब विधेयक राष्ट्रपति के पास भेजा जाता है तो चाहे उसके सुझाव स्वीकार किये गये हों या नहीं, वह उस पर हस्ताक्षर करता है और उसे लागू कर दिया जाता है।

एक सदन विधेयक को पारित करके दूसरे सदन में भेजता है तब दूसरा सदन चाहे तो उसे उसी रूप में स्वीकार कर सकता है, और यदि वह आवश्यक समझे तो उसमें कुछ संशोधन कर सकता है, संशोधित विधेयक पुनः पहली सभा में भेजा जाता है जो उसे स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है, यदि वह दूसरे सदन के संशोधन को अस्वीकार कर देती है तो विधेयक को फिर से उसके पास लौटाया जाता है और यदि दूसरा सदन अपने संशोधन पर डटा रहे तो यह मान लिया जाता है कि दोनों सदनों में विरोध उत्पन्न हो गया है और उस विरोध की सूचना राष्ट्रपति को दे दी जाती है। यदि दूसरा सदन पहले सदन द्वारा भेज गये विधेयक को एकदम अस्वीकार कर दे या छह मास तक उसे अपनी भेज पर पड़ा रहने दे तथा उस अवधि में उस पर कोई निर्णय न ले तो भी यह मान लिया जाता है कि दोनों सभाओं के बीच विरोध पैदा हो गया है। यदि इस छह मास के पहले ही लोकमता विपटित हो जाती है तो विधेयक राज्यसभा द्वारा अपने पास बिना निर्णय के रोके रखने पर रह जाता है।

दोनों सभाओं के असहमत होने पर राष्ट्रपति एक तारीख निश्चित करके दोनों सभाओं का संयुक्त अधिवेशन बुलायगा जिसकी अध्यक्षता लोकसभा का अध्यक्ष करेगा। संयुक्त अधिवेशन में दोनों सभाओं के दसमास सदस्य उपस्थित हों तो अधिवेशन की गणपूर्ति (क्वोरम) मान ली जायेगी। निर्णय उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के बहुमत से होगा। संयुक्त अधिवेशन के सामने माने पर विधेयक में कोई ऐसे संशोधन नहीं रखे जा सकते जो पट्टे पर प्रस्तावित संशोधन से सम्बन्धित न हों, इस बारे में अध्यक्ष का निर्णय अंतिम माना जायेगा।

धन विधेयकों के पारण की प्रक्रिया

जब कोई विधेयक किसी सभा में रखा जाता है तो लोकसभा के अध्यक्ष से यह पूछा जाता है कि वह विधेयक धन विधेयक तो नहीं है, यदि वह उसे धन विधेयक घोषित कर देता है तो उस विधेयक को केवल लोकसभा में ही पुर स्थापित किया जा सकेगा। अध्यक्ष इस मामले में किसी से परामर्श करने के लिये बाध्य नहीं है, वह अपने विवेक से ही यह निर्णय करता है कि कोई विधेयक धन सम्बन्धी है या नहीं, निश्चय ही उसे इस कार्य में उसका सचिवालय मदद करना है वह चाहे तो वित्त-मन्त्रालय से भी सलाह ले सकता है।

धन विधेयकों को अध्यक्ष सबसे पहले राष्ट्रपति के पास भेज देता है। यदि राष्ट्रपति उसे लोकसभा में रखने की अनुमति दे देता है तो उस पर आगे कार्यवाही आरम्भ होगी अन्यथा नहीं। संविधान में कहा गया है कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पूर्व राष्ट्रपति लोकसभा के सामने आय-व्यय (बजट) रखेगा। आय-व्यय भी धन विधेयक होता है।

धन विधेयकों के बारे में राज्यसभा के अधिकार प्रायः नगण्य हैं वह ऐसे विधेयकों को केवल १४ दिन तक रोक सकती है, तथा इस अवधि के भीतर वह विधेयक को अपनी सिफारिश के साथ लोकसभा के पास लौटा देती है। लोकसभा को अधिकार है कि वह चाहे तो उसकी सिफारिशों को स्वीकार करे या न करे। वह जिस रूप में भी चाहे धन-विधेयक को राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिये भेज देती है। राष्ट्रपति धन विधेयकों को समद के पुनर्विचार के लिये नहीं लौटा सकता, वह लोकसभा द्वारा भेजे गये धन विधेयक पर तत्काल हस्ताक्षर करके उसे अधिनियमित करता है, ऐसा न करना संविधान का अतिक्रमण माना जायगा।

धन विधेयक दो प्रकार के होते हैं १ आय व्यय के प्रस्ताव, २ अन्य धन-विधेयक।

आय-व्यय के प्रस्ताव के दो खण्ड होते हैं—वित्त विधेयक और विनियोग विधेयक।

अन्य धन-विधेयकों में निम्न लिखित प्रमुख हैं—

- १ किसी कर (tax) का आरोपण (imposition) उत्पादन (abolition), परिहार (remission), परिवर्तन (alteration) या विनियमन (regulation),
- २ भारत सरकार द्वारा धन उधार लेने अथवा अन्य प्रकार के वित्तीय-दायित्वों (Financial-Responsibilities) से सम्बन्धित विधि का संशोधन करने के नियमों का निर्माण।

३ भारत की संघित निधि (Consolidated Fund) अथवा ग्राहस्मिता-निधि (Contingency Fund) की रक्षा तथा ऐसी किसी निधि में से धन निकालना या उसमें धन डालना।

४. भारत की संघित निधि में से धन का विनियोग।

५. किसी व्यय को भारत की सचि त निधि पर भारित (Charge) घोषित करना अथवा ऐसी किसी राशि को बढ़ाना ।

६. भारत की सचि त निधि या भारत के लोकलेखे (Public Account) में कोई धन प्राप्त करना, ऐसे धन की निकासी, व रक्षा करना, अथवा सघ या राज्यों के लेखों (Accounts) का लेखा-परीक्षण (Audit) ।

आय-व्ययक (बजट) के पारण की विधि

सविधान के पाचव खण्ड के अनुच्छेद ११२ में कहा गया कि राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिये अनुमानित आय और व्यय का व्योरा ससद के सामने रखवायेगा । वास्तव में आय-व्ययक तैयार करने का काम वित्त विभाग का है । वह उसको तैयार करके मन्त्रिपरिषद के अन्तरंग-मण्डल के सामने रखता है और जब उस पर मन्त्रिपरिषद की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है तो उसे लोकसभा में प्रस्तुत कर दिया जाता है ।

सविधान में कहा गया है कि आय-व्ययक के दो भाग होंगे विनियोग-विधेयक (Appropriation Bill) और वित्त-विधेयक (Finance Bill) ।

विनियोग विधेयक—व्यय सम्बन्धी प्रस्तावों को विनियोग विधेयक कहा जाता है । विनियोग विधेयक के दो भाग होते हैं । इसमें से एक भाग भारत की सचि त निधि (Consolidated Fund of India) से सम्बन्धित होता है और दूसरा राजस्व-व्यय कहलाता है ।

भारत की सचि त निधि में सम्बन्धित व्यय दो प्रकार के होते हैं— (१) वे राशियाँ जिन्हें सविधान ने भारत की सचि त निधि पर भारित (Charge) घोषित किया है तथा (२) वे राशियाँ जो दूसरे खर्चों के लिये भारत की सचि त निधि से मागी जायें ।

जहाँ तक भारत की सचि त निधि पर पहले से भारित राशियों का प्रश्न है, उनके बारे में संसद को कोई परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है, वह उनके बारे में मतदान भी नहीं कर सकती । इतना अवश्य है कि वह उन पर खर्चा कर सकती है । किसी वर्ष जो नई राशियाँ सचि त निधि में से मागी जाती हैं उनके बारे में संसद का अधिकार है कि वह उन्हें स्वीकार करे या न करे ।

संसद द्वारा स्वीकृत सचि त निधि पर भारित राशियों की मात्रा उसमें अधिक नहीं हो सकती जितनी कि वह संसद से मागी गई है । उसमें प्रधानतः निम्न राशियाँ होती हैं— १. राष्ट्रपति का वेतन और उसके भत्ते व उसके पद में सम्बन्धित अन्य व्यय । २. राज्यसभा के महापति और उपमहापति तथा लोकसभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते । ३. भारत सरकार जिन ऋणों के लिये उत्तरदायी है उनका भुगतान, इसमें ऋण का व्याज नय ऋण लेने का व्यय तथा उसके भुगतान का व्यय आदि भी सम्मिलित है । ४. सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन,

भत्ते और निवृत्ति-वेतन (Pensions), स्वाधीनता के पूर्व संघीय-न्यायालय में काम करने वाले न्यायाधीशों का निवृत्ति-वेतन, तथा भारत के समस्त उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों का निवृत्ति-वेतन । ५ भारत के नियन्त्रक महासेखा परीक्षक के तथा उसके विभाग के वेतन, भत्ते व निवृत्ति वेतन सम्बन्धी समस्त प्रशासकीय व्यय । ६ किसी न्यायालय या न्यायाधिकरण के निर्णय के आधार पर भारत सरकार द्वारा चुकाई जाने वाली राशि । ७ इनके अतिरिक्त अन्य कोई व्यय जिसे संसद या संविधान सचिव निधि पर भारित घोषित कर दे ।

संसद ऐसा कोई संशोधन प्रस्तावित नहीं कर सकती जिसके परिणामस्वरूप भारत की सचिव निधि पर भारित राशि में कोई परिवर्तन होता हो । लोकसभा का अध्यक्ष यह निर्णय करेगा कि इस अनुच्छेद के अंतर्गत कौन से संशोधन सभा में पेश करने की अनुमति नहीं दी जा सकती । विनियोग-अधिनियम के विधिवत् पारित हुए बिना सचिव निधि में से धन नहीं निकाला जा सकता ।

विनियोग विधेयक को लोकसभा में इस प्रकार पेश किया जाता है कि प्रत्येक विभाग के लिये मांगी गई धन की राशि स्पष्टरूप से सभा के सामने आ जाये । सभा के सदस्यों को अधिकार है कि वे व्यय की मदों में कोई संशोधन पेश कर सकें या उनमें कटौती के प्रस्ताव रख सकें । कटौती के प्रस्ताव सामान्यतया तीन प्रकार के होते हैं—नीति विरोधी कटौती, मितव्ययता कटौती और प्रतीक कटौती । नीति विरोधी कटौती में अत्यंत अल्प राशि जैसे, कुल बजट में या किसी विशेष विभाग के लिये मांगी गई राशि में एक रुपये की कटौती पेश की जाती है । ऐसी कटौती का प्रस्ताव रखते समय प्रस्तावक को स्पष्ट रूप से यह बताना होता है कि वह सरकार की किस नीति या विनियोग से असंतुष्ट है । वह जिन नीतियों का उल्लेख अपने प्रस्ताव में करता है उनके बारे में ही विवाद करने का अधिकार उसे दिया जाता है ।

मितव्ययता कटौती के प्रस्ताव में यह बताया जाता है कि देश की आर्थिक स्थिति के प्रसंग में अमुक व्यय की राशि में कमी कर दी जाये यह प्रस्ताव भी रखा जा सकता है कि अमुक व्यय की मद को एकदम बजट में से निकाल ही दिया जाय और इस प्रकार कुल व्यय की राशि को घटा दिया जाय । संसद के सदस्यों को यह अधिकार नहीं है कि वे विनियोग विधेयक में प्रस्तावित धन की मात्रा में बढोत्तरी करने का प्रस्ताव रख सकें । सरकार की मांगें घटाई जा सकती हैं, बढाई नहीं जा सकती ।

प्रतीक कटौती का प्रस्ताव तब रखा जाता है जब कोई सदस्य सरकार की नीति से विरुद्ध कोई शिकायत पेश करना चाहता है । इस प्रकार की कटौती में सो रुपये की कटौती का प्रस्ताव रखा जाता है तथा यह बताया जाता है कि प्रस्तावक सरकार की किस नीति की शिकायत करना चाहता है ।

कटौती के प्रस्ताव सभी स्वीकार किये जाते हैं जबकि अध्यक्ष उस की अनुमति दे । अध्यक्ष विनियोग विधेयक में कटौती प्रस्ताव रखने की अनुमति देगा

इस बारे में संसद ने अपनी प्रक्रिया के नियमों में विस्तार से वर्णन किया है।

विनियोग विधेयक को भी साधारण विधेयकों की भांति तीन वाचनों में से होकर गुजरना होता है, उसे प्रवर समिति के पास नहीं भेजा जाता। सारा सदन ही उस पर विचार करता है। उसके प्रथम वाचन में कोई वाद-विवाद नहीं होता तथा दूसरे वाचन के समय साधारण प्रकार की चर्चा होती है। तीसरे वाचन के समय उसमें संशोधन रखे जाते हैं तथा विस्तृत वाद-विवाद होता है। प्रधान-मन्त्री की सलाह से अध्यक्ष यह तय करता है कि वाद-विवाद के लिये कितना समय दिया जा सकता है।

वित्त-विधेयक—वित्त-विधेयक का सम्बन्ध आय के प्रस्तावों में होता है। सरकार प्रगते वित्तीय वर्ष में किये जाने वाले व्यय के लिये धन प्राप्त करने के हेतु प्रायः वे जो साधन तलाश करती है उनका वर्णन वित्त-विधेयक में किया जाता है। इसमें करों के प्रस्ताव होते हैं। यह जिस दिन सदन में पेश किया जाता है उसी दिन से इसमें प्रस्तावित कर लागू कर दिये जाते हैं। वास्तव में बजट का यह भाग बहुत ही शुष्क होता है, यदि किसी भी प्रकार वित्त-विधेयक के प्रस्ताव लोकसभा के सामने उसके पेश होने से पहले ही प्रकाशित हो जाते हैं तो यह वित्त-मन्त्री की श्रेष्ठता मानी जाती है तथा वंसी स्थिति में उसे त्यागपत्र तुरन्त देना पड़ता है। ब्रिटेन में ऐसे अनेक उदाहरण हैं, हमारे यहां भी श्री पणमुखम चेट्टी को इसी कारण वित्त-मन्त्री पद से त्यागपत्र देना पड़ा था। इसका कारण यह है कि यदि कर के प्रस्ताव उनके विधिवत् लागू होने से पहले ही प्रगट हो जाते हैं तो व्यापारी या दूसरे लोग उन करों से बचने के रास्ते निकाल सकते हैं।

वित्त-विधेयक पर विचार करने के लिये सदन लोज-बीन सदन के रूप में सभित (assemble) होता है तथा सदन को यह अधिकार नहीं है कि वह कर के किसी प्रस्ताव में कोई वृद्धि कर सके या किसी नये कर का प्रस्ताव रख सके। वह सरकार द्वारा प्रस्तावित करों को स्वीकार कर सकती है या उनमें संशोधन द्वारा कभी कर सकती है, वह उन्हें अस्वीकार भी कर सकती है।

यदि सदन कोई ऐसा संशोधन स्वीकार कर लेता है जो विनियोग विधेयक या वित्त विधेयक के भीतर ऐसे परिवर्तन करता है जो मन्त्रिपरिषद् को स्वीकार न हों तो इसका परिणाम यह होगा कि मन्त्रिपरिषद् त्यागपत्र दे देगी और उसके स्थान पर नयी मन्त्रिपरिषद् का निर्माण किया जायगा। साधारण तौर पर तब तक ऐसा नहीं होता जब तक कि संसद के भीतर किसी एक दल का स्पष्ट बहुमत होता है। यदि सभा में किसी एक दल का स्पष्ट बहुमत न हो तथा कई दलों की मिनीजुली मन्त्रिपरिषद् हो तो यह सम्भव है कि सम्मिलित दलों में नीति पर मतभेद हो जाय और मन्त्रिपरिषद् भंग हो जाये।

लोकसभा द्वारा पारित कर दिये जाने पर बजट सम्बन्धी प्रस्ताव राज्यसभा के पास भेज दिये जाते हैं जो उन्हें अपनी स्वीकृति या निषेधों के माध्यम से लोकसभा

के पास १४ दिन के भीतर लौटा देती है। यदि इस अवधि में वह उन्हें न लौटाये तो यह मान लिया जाता है कि प्रस्ताव दोनों सदनों द्वारा पारित कर दिये गये हैं। यदि लोकसभा को राज्यसभा की कोई सिफारिशें मान्य होती हैं तो वह उन्हें स्वीकार करके विधेयको में संशोधन कर लेती है अन्यथा उन्हें अस्वीकार कर देती है। लोकसभा द्वारा अन्तिम निर्णय किये जाने पर अध्यक्ष विधेयको को अपने हस्ताक्षर से प्रमाणित करके राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के लिये भेज देता है। राष्ट्रपति इन विधेयको को पुनर्विचार के लिये नहीं लौटा सकता, वह उन पर तुरन्त हस्ताक्षर कर देता है तथा इस प्रकार वे विधेयक अधिनियम बन जाते हैं और विधि का स्वरूप ले लेते हैं।

वित्तमन्त्री का भाषण—बजट को लोकसभा के विचार के लिये पेश करते समय वित्तमन्त्री एक भाषण देता है। यह बहुत महत्वपूर्ण भाषण होता है, इसमें वह सरकार की नीतियों का उल्लेख करता है तथा यह बताता है कि पिछले वर्ष में संसद द्वारा दी गई धन राशि को किस प्रकार व्यय किया गया और प्रस्तुत वर्ष में सरफार किन किन नई योजनाओं को हाथ में लेगी।

पूरक आय व्ययक—बई बार ऐसा होता है कि सरकार वर्ष भर के व्यय के बारे में जो अनुमान लगाती है वह सही नहीं निकलता तथा शासन के संचालन के लिये अधिक धन की आवश्यकता होती है, ऐसी स्थिति में सरकार संसद के सामने पूरक बजट पेश करती है तथा लोकसभा उसे विधिवत स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। पूरक बजट भी राष्ट्रपति की अनुमति मिलने पर ही पेश किया जा सकता है।

विविध प्रकार के अनुदान

संसद सरकार का काम चलाने के लिये समय-समय पर विविध प्रकार के अनुदान (Grant) स्वीकृत करती है, इनमें प्रमुख ये हैं—लेखानुदान, प्रत्ययानुदान तथा अपवादानुदान।

लेखानुदान (Votes on Account)—भारत सरकार का वित्त वर्ष १ अप्रैल को आरम्भ होता है तथा ३१ मार्च को समाप्त हो जाता है। यह आवश्यक नहीं है कि संसद वार्षिक बजट को अनिवार्य रूप से ३१ मार्च तक पारित कर ही दे। ऐसी स्थिति में यदि सरकार के संचालन के लिये धन न दिया जायें तो वह १ अप्रैल को बन्द हो जायेगी। इस स्थिति को टालने के लिये संविधान ने यह व्यवस्था की है कि विनियोग विधेयक पारित होने तक सरकार का व्यय चलाने के लिये अनुमानित व्यय के आधार पर लोकसभा कुछ पेशगी राशि स्वीकार कर सकती है। इस अनुदान को लेखानुदान कहते हैं।

प्रत्ययानुदान (Votes on Credit)—कई ऐसे अप्रत्याशित व्यय भारत सरकार के सामने आ जाते हैं जिनकी प्रकृति बहुत अनिश्चित होती है या जो इस प्रकार के गम्भीर होते हैं कि उनका उल्लेख व्योरे के साथ बजट में नहीं किया जा

सकता। लोकसभा को सत्ता दी गई है कि वह ऐसे व्यय के लिये मन्त्रिपरिषद के प्रत्यय अर्थात् विश्वास के आधार पर आवश्यक राशि स्वीकृत कर दे, इसी कारण इसे प्रत्ययानुदान कहा गया है।

अपवादानुदान (Exceptional Grants)—किसी वित्तीय वर्ष में चालू सेवाओं के अतिरिक्त किसी सेवा के लिये अपवाद के तौर पर सरकार को लोकसभा कुछ धन दे सकती है, इसे अपवादानुदान कहा जाता है।

इन अनुदानों के अतिरिक्त संविधान ने राष्ट्रपति को यह शक्ति दी है कि वह आकस्मिकता-निधि (Contingency-Fund) में से किसी अनुदान की स्वीकृति दे दे। ऐसे अनुदानों पर बाद में लोकसभा की स्वीकृति लेनी होती है।

लोकसभा को यह सत्ता दी गई है कि वह इन अनुदानों के लिये स्वीकार की गई धनराशि भारत की संचित निधि में से निकालने की स्वीकृति दे सकती है।

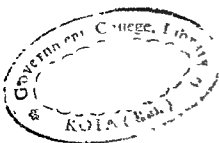
न्यायिक समीक्षा (Judicial-Review)

भारत का संविधान लिखित है तथा भारत की प्रभुता बंधनिक दृष्टि से संविधान में निहित है। संविधान ने अपनी प्रभुता की रक्षा के लिय सर्वोच्च-न्यायालय को अपना प्रहरी नियुक्त किया है। संविधान ने सर्वोच्च-न्यायालय को यह अधिकार दिया है कि वह मसद द्वारा पारित विधियों और राष्ट्रपति द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों तथा राज्य-विधानमण्डलों द्वारा पारित विधियों व राज्यपालों द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों की जाच कर सके तथा इस बंधनिक जाच में यह पाया जाये कि इनमें से किसी ने संविधान की किसी धारा का उल्लंघन किया है तो वह ऐसी विधियों और ऐसे अध्यादेशों को रद्द घोषित कर दे। न्यायालय के इस अधिकार को न्यायिक समीक्षा का अधिकार कहते हैं।

न्यायिक समीक्षा ने संसद के ऊपर बहुत बड़ा प्रतिबन्ध लगा दिया है, इसके कई कारण हैं। सबसे पहली बात तो यह कि लोकतन्त्रात्मक शासन में शक्तियों का इस प्रकार पृथक्करण करना आवश्यक होता है कि शासन के तीनो घणों—कार्य-पालिका, विधायिका और न्यायपालिका में से कोई भी स्वेच्छाचारी न बन सके। न्यायिक समीक्षा ने संसद को निरबुध बनने से रोकता है। दूसरा कारण यह है कि संविधान ने सघातमय शासन व्यवस्था की स्थापना की है, यदि मसद पर कोई प्रतिबन्ध न लगाया जाता तो यह सम्भव नहीं था कि राज्यों की स्वतन्त्रता की रक्षा की जा सकती। तीसरा कारण यह है कि संविधान ने भारत के नागरिकों को कुछ मौलिक अधिकार प्रदान किये हैं उनमें एक अधिकार यह भी है कि यदि उनके अधिकारों का अग्रहण किया जाये तो वे सर्वोच्च-न्यायालय में न्याय की माग कर सकते हैं, केवल आयातकान में ही उन अधिकारों को निलम्बित किया जा सकता है। निलम्बन और छीनने में बहुत अन्तर है। निम्न बन का धर्म है कुछ समय के लिये

रोक देना यह छीनना नहीं होता ।

इस प्रकार संसद के हाथों से संविधान की रक्षा के लिये न्यायिक समीक्षा की योजना को स्थान दिया गया है । इस अधिकार का प्रयोग भारत का सर्वोच्च-न्यायालय सघ और राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा बनाई गई विधियाँ को रद्द करने के लिये कर चुका है और यह सिद्ध हो चुका है कि देश के भीतर लोकतन्त्र की रक्षा और नागरिकों के भीतर सुरक्षा का भाव बनाये रखने के लिये इसकी बहुत आवश्यकता है ।



अध्याय १७

राष्ट्रीय न्यायपालिका

(National-Judiciary)

(सर्वोच्च न्यायालय, उच्च न्यायालय व निम्न न्यायालय)

“सर्वोच्च-न्यायालय द्वारा घोषित विधि भारत राज्य-क्षेत्र के भीतर सब न्यायालयों के लिये बन्धनकारी होगी।”

—अनु० १४४, भारतीय संविधान ।

इस अध्याय के शीर्षक में हमने राष्ट्रीय न्यायपालिका शब्द का प्रयोग किया है । इस शब्द के महत्व को समझ लेना हमारे लिये आवश्यक होगा । भारत के संविधान ने यद्यपि देश के भीतर एक सघात्मक-शासन की व्यवस्था की है तथापि न्यायपालिका की शक्तियों को मंच और राज्यों के बीच वितरित नहीं किया गया है । संघ और राज्यों में कार्यपालिका और विधायिका अलग-अलग बनाई गई हैं और वे अपनी सत्ता सीधे संविधान से प्राप्त करती हैं अर्थात् वे एक दूसरे के नियन्त्रण से सामान्यतया मुक्त हैं, परन्तु न्याय-व्यवस्था के क्षेत्र में एक इक्हरी न्यायपालिका का निर्माण किया गया है । इसका अर्थ यह है कि यद्यपि अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग उच्च-न्यायालय होते हैं तथापि वे स्वतन्त्र नहीं होते वे सब एक राष्ट्रीय न्यायपालिका के अंग हैं और भारत के सर्वोच्च-न्यायालय के अधीन होते हैं ।

हमारे संविधान ने सर्वोच्च-न्यायालय को संघीय न्यायालय नहीं कहा है, क्योंकि वह वास्तव में केवल संघीय न्यायालय ही नहीं है बल्कि राष्ट्र का सर्वोच्च न्यायालय है । हममें यहाँ सदेह नहीं है कि वह संघीय न्यायालय २ कर्षों को भी पूरा करता है । समुद्रतट राज्य अमेरिका में संघीय न्यायालय को सर्वोच्च न्यायालय कहा जाता है और राज्यों के न्यायालयों को भी, जबकि वास्तव में वहाँ सर्वोच्च-न्यायालय केवल संघीय-न्यायालय का ही काम करता है, राज्यों के न्यायालयों के ऊपर उसे कोई शक्ति प्राप्त नहीं है, वह उनके निर्णय के विरुद्ध अपीलें नहीं मुन सकता तथा उनके निर्णयों को तब तक रद्द नहीं कर सकता जब तक कि वे संविधान के विरुद्ध न हों । प्रारम्भ में ही यह ध्यान में रखकर चलने से भारत के सर्वोच्च न्यायालय के स्वरूप को समझने में सुविधा रहेगी ।

राष्ट्रीय न्यायपालिका का संगठन जिस प्रकार रिया गया है उसमें सर्वोच्च-न्यायालय शिखर पर है, उसके नीचे प्रत्येक राज्य में एक उच्च-न्यायालय है । उच्च-न्यायालयों के नीचे तीन प्रकार के न्यायालय होते हैं जिन्हें व्यवहार न्यायालय (Civil

Courts), दण्ड-न्यायालय (Criminal Courts), और राजस्व न्यायालय (Revenue Courts) कहा जाता है। इनमें से पहले दोनों जिला स्तर पर बनाये जाते हैं तथा राजस्व न्यायालय के तौर पर प्रत्येक राज्य में एक राजस्व-निगम या रेवेन्यू बोर्ड होता है, उसके नीचे कमिश्नर का राजस्व-न्यायालय तत्पश्चात् कलेक्टर, डिप्टी कलेक्टर, तहसीलदार, नायब तहसीलदार होते हैं।

भारत का सर्वोच्च-न्यायालय (Supreme Court of India)

शासन के तीन प्रधान अंग होते हैं—कार्यपालिका, विधायिका और न्यायपालिका। लोकतन्त्र के जन्म के बाद से न्यायपालिका का महत्त्व विशेष तौर पर बहुत अधिक बढ़ गया है और यद्यपि जनता को उसके निर्माण में कोई भी शक्ति प्राप्त नहीं होती तथापि वह उसे अपने अधिकारों और अपनी स्वतन्त्रता का प्रहरी मानती है तथा उसकी ओर आशा भरी निगाह से देखती है।

स्वाधीनता से पहले १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत भारत में एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की गई थी तथा उसके निर्णयों के विरुद्ध अपीलें सुनने का अधिकार प्रिवी-परिषद की न्यायिक समिति (Judicial Committee of the Privy Council) को था। स्वतन्त्रता के बाद सर्वोच्च-न्यायालय को ये दोनों शक्तियाँ दे दी गई हैं। उसके कार्यों का वर्णन करने से पहले यह उचित और आवश्यक होगा कि हम उसकी रचना का अध्ययन करें।

रचना—संविधान ने लिखा है कि भारत का एक सर्वोच्च न्यायालय होगा जिसमें एक मुख्य न्यायाधीश और सात अन्य न्यायाधीश होंगे, परन्तु यदि संसद किसी समय चाहे तो वह न्यायाधीशों की संख्या बढ़ा सकती है। (अनुच्छेद १२४) संसद ने न्यायाधीशों की संख्या बढ़ाई है, इस बारे में लोकसभा ने २७ अप्रैल १९६० को एक विधेयक पारित किया है जिसके अनुसार न्यायाधीशों की संख्या १३ कर दी गई है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति सर्वोच्च-न्यायालय और राज्यों के उच्च-न्यायालयों के उन न्यायाधीशों के परामर्श से करेगा जिनसे परामर्श लेना वह आवश्यक समझे। संविधान में स्पष्ट रूप से यह उल्लेख कर दिया गया है कि जब मुख्य न्यायाधीश के अतिरिक्त अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति की जायेगी तो मुख्य-न्यायाधीश का परामर्श अवश्य लिया जायगा।

सर्वोच्च-न्यायालय का न्यायाधीश होने के लिये यह आवश्यक है कि कोई व्यक्ति भारत का नागरिक हो तथा—

या तो वह किसी एक उच्च न्यायालय में या अनेक उच्च-न्यायालयों में निरन्तर कम से कम पाँच वर्ष तक न्यायाधीश रह चुका हो,

या भारत के किसी उच्च न्यायालय में दस वर्ष तक अधिवक्ता (Advocate) रह चुका हो, यदि वह अधिवक्ता बनने के बाद जिला-न्यायाधीश या उससे किसी ऊँचे

न्यायिक पद पर रहा हो तो वह काल भी इन दस वर्षों में बिना जायेगा,

या वह राष्ट्रपति की दृष्टि में एक विशिष्ट न्यायवेत्ता (Jurist) हो।

सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीश अपनी नियुक्ति के पश्चात् तब तक अपने पद पर रह सकते हैं जबतक कि वे ६५ वर्ष की आयु पूरी न कर लें। परन्तु यदि वे उससे पहले ही अपने कार्य भार से मुक्त होना चाहें तो वे राष्ट्रपति के नाम त्यागपत्र देकर अपने पद से मुक्त हो सकते हैं। इमने अतिरिक्त सविधान ने कहा है कि यदि संसद की दोनों सभाएँ—लोकसभा और राज्यसभा अपनी सदस्य सभ्या के बहुमत से और मतदान के समय उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से किसी न्यायाधीश के विरुद्ध सिद्ध-कदाचार (Proved Misconduct) या अयोग्यता के आधार पर प्रस्ताव पारित करके राष्ट्रपति के सामने प्रस्तुत करें तब राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर से आदेश जारी करके उस न्यायाधीश को उसके पद से हटा सकता है। किसी न्यायाधीश के विरुद्ध प्रस्ताव रखने के दृग् और उसके विरुद्ध लगाये गये आरोपों की जाच की रीति के बारे में अन्तिम निर्णय संसद ही करती है।

न्यायाधीश का पद ग्रहण करने से पूर्व उस पद पर नियुक्त किये गये व्यक्ति को राष्ट्रपति या राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त अधिकारी के समक्ष अपने पद की शपथ ग्रहण करनी होती है। शपथ की भाषा सविधान की तीसरी अनुसूची में दी गई है।

संविधान ने यह प्रतिबन्ध लगाया है कि जो व्यक्ति एक बार भारत के सर्वोच्च-न्यायालय में न्यायाधीश के पद पर काम कर चुका हो वह भारत के किसी न्यायालय या किसी अधिकारी के सामने बकालत नहीं कर सकेगा। इस प्रतिबन्ध का प्रयोजन यह है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद की प्रतिष्ठा कम न हो तथा यह भी कि यदि उसके मन में यह बात रहेगी कि उसे पदमुक्त होने के बाद किसी अधिकारी या न्यायालय के सामने बकालत करनी है तो हो सकता है कि वह उसके प्रति उदार हो जाये तथा न्याय करने में ढिलाई से काम ले। न्यायाधीशों को निष्पक्ष तथा सबल बनाने रखने के लिये यह आवश्यक है कि उन पर इस प्रकार का प्रतिबन्ध लगाया जाये।

मुख्य न्यायाधीश राष्ट्रपति की स्वीकृति लेकर सर्वोच्च-न्यायालय के किसी सेवानिवृत्त (Retired) न्यायाधीश से प्राप्ति कर सकता है कि वह कुछ समय के लिये सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीश की हँमियत में पुनः कार्य करे, परन्तु वह ऐसा करने के लिये बाध्य नहीं होगा। यदि वह ऐसा करना स्वीकार कर लेता है तो उसे उसके पद के समस्त वेतन, भत्ते और सुविधायें प्राप्त होंगी।

यदि किसी समय मुख्य न्यायाधीश का पद रिक्त हो या किसी कारण से वह अनुपस्थित हो तो राष्ट्रपति प्रत्यायी तौर पर उस पद पर काम करने के लिये सर्वोच्च-न्यायालय के किसी न्यायाधीश की नियुक्ति कर सकता है। ऐसे भी अवकाश होते हैं जब सर्वोच्च-न्यायालय में इतने न्यायाधीश उपस्थित न हों जितने कि किसी समय गणपूर्ति (Quorum) के लिये आवश्यक होते हैं उन स्थिति में मुख्य-

न्यायाधीश राष्ट्रपति की अनुमति लेकर किसी उच्च-न्यायालय के न्यायाधीश को सर्वोच्च-न्यायालय में काम करने के लिए आमन्त्रित कर सकता है। वह जिस उच्च-न्यायालय के न्यायाधीश को आमन्त्रित करता है उसके मुख्य-न्यायाधीश से परामर्श करना उसके लिए आवश्यक होता है तथा उसे यह भी देख लेना होता है कि जिस व्यक्ति को आमन्त्रित किया जा रहा है वह सर्वोच्च-न्यायालय में न्यायाधीश के पद पर काम करने के लिए संविधान द्वारा निर्धारित योग्यता रखता है। ऐसे व्यक्ति को सर्वोच्च-न्यायालय के कार्य को प्राथमिकता देनी होती है तथा उसे उस पद का वेतन आदि प्राप्त होता है।

संविधान ने दूसरी अनुसूची में सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीशों का वेतन निश्चित किया है उसमें कहा गया है कि मुख्य-न्यायाधीश को ५००० रुपये प्रतिमास और न्यायाधीशों को ४००० रुपये मासिक वेतन अपने कार्यकाल में मिलेगा। इसके प्रतिरक्त उन्हें कुछ भत्ते और सुविधायें भी दी जाती हैं, इनके बारे में संसद निर्णय करती है, परन्तु संविधान ने स्पष्ट रूप से यह घोषणा कर दी है कि किसी व्यक्ति के न्यायाधीश नियुक्त होने के बाद उसके वेतन भत्ता आदि में इस प्रकार परिवर्तन नहीं किया जा सकता कि इससे उसे आर्थिक हानि पहुँचे। केवल आर्थिक-संकट काल में ही उनके वेतन आदि कम किये जा सकते हैं। यह सम राशि भारत की सचित निधि पर भारित होती है तथा संसद उस पर मतदान नहीं कर सकती। यह प्रतिबंध इसलिए लगाया गया है जिससे कि किसी समय संसद सर्वोच्च-न्यायालय को अपने प्रभाव में लाने के लिए आतंकित न कर सके। यदि संसद को किसी भी समय न्यायाधीशों को आर्थिक हानि पहुँचाने की शक्ति दे दी जाय तो न्यायपालिका की निष्पक्षता संकट में पड़ जायेगी और उससे लोकतन्त्र को चोट पहुँचेगी।

सर्वोच्च-न्यायालय का प्रधान कार्यालय दिल्ली में होगा तथा समय-समय पर मुख्य-न्यायाधीश राष्ट्रपति की अनुमति लेकर यह निर्णय कर सकता है कि उसकी बैठकें भारत के किसी भी स्थान पर हो सकती हैं।

सर्वोच्च-न्यायालय अभिलेख न्यायालय (Court of Record) है और उसे तत्सर्वथा सभी शक्तियाँ दी गई हैं। उस यह शक्ति भी है कि वह अपना प्रमान होने पर अपराधों को दण्ड दे सके।

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार

सर्वोच्च-न्यायालय के कार्यक्षेत्र की हम दो प्रकार विभाजित कर सकते हैं—राजनीतिक दृष्टि से और वैधानिक दृष्टि से। राजनीतिक दृष्टि से देखने पर सर्वोच्च-न्यायालय के कार्यों का विभाजन इस प्रकार होगा—संघीय न्यायालय के कार्य, नागरिका के मूलिक अधिकारों व संविधान का संरक्षण, न्यायिक समीक्षा (Judicial Review), परामर्श सम्बन्धी कृत्य, मुकदमा और अपील की सुनवाई।

संघीय न्यायालय का कार्य—भारत एक संघ है, महा राज्य की सत्ता संघ

और राज्यों के बीच तीन सूक्तियों के द्वारा वितरित की गई है। इस प्रकार यह स्वाभाविक है कि सत्ता के प्रयोग के बारे में समय-समय पर संध और राज्यों के बीच तथा आपस में राज्यों के बीच उत्पन्न पैदा हो और मतभेद उठें, इसके लिये यह आवश्यक है कि उनके समाधान के लिये एक संघीय न्यायालय हो जो संविधान की धाराओं के अनुसार उनके झगड़ों को सुनमाण। संयुक्तराज्य अमेरिका ने इस दिशा में जो मार्ग दिखाया है, हमारे संविधान में उन्ही मार्गों का अनुसरण किया है। हमारा सर्वोच्च-न्यायालय यह कार्य करता है। इस प्रकार हम उसे संघीय-न्यायालय की संज्ञा दे सकते हैं।

भौतिक अधिकारों और संविधान का संरक्षण—इस मामले में भी संविधान ने संयुक्तराज्य अमेरिका की व्यवस्था का अनुसरण किया है। देश में एक लिखित संविधान होने के कारण यह अनिवार्य हो गया है कि उसकी रक्षा बन भार किसी पर सौंपा जाये। यह काम संसद और मन्त्रिपरिषद को नहीं दिया जा सकता था क्योंकि उनके ही हाथों से तो संविधान की रक्षा करनी थी प्रसं संविधान ने स्वयं अपनी रक्षा का भार सर्वोच्च-न्यायालय के हाथों में सौंपा है और यह अपेक्षा रखी है कि जब कभी सर्वोच्च-न्यायालय को यह बताया जायगा कि संविधान का किसी और से अतिक्रमण हो रहा है तो वह उसकी रक्षा करेगा।

साथ ही संविधान ने नागरिकों को जो भौतिक अधिकार प्रदान किये हैं उनमें यह अधिकार भी नागरिकों को दिया है कि जब कभी उन्हें लगे कि उनके किसी भौतिक अधिकार का अपहरण सरकार को या किसी व्यक्ति की ओर से हो रहा है तो वे सर्वोच्च-न्यायालय से यह मांग कर सकते हैं कि वह उन्हें उनके अधिकार वापस दिलावे। आपात्काल को छोड़कर सर्वोच्च-न्यायालय हमेशा नागरिकों के भौतिक अधिकारों की रक्षा करेगा। संविधान ने उसे उनका प्रहरी नियुक्त किया है।

व्यापक समीक्षा—संविधान का प्रहरी होने के नाते जब सर्वोच्च-न्यायालय के सामने ऐसे मामले लाये जाते हैं जिनमें यह कहा जाता है कि किसी विधि या आदेश के द्वारा संविधान का अतिक्रमण या उल्लंघन किया गया है तो वह उन विधायकों की जांच करता है तथा यदि जांच के बाद वह यह पाता है कि वास्तव में संविधान का उल्लंघन किया गया है तो उस यह अधिकार है कि वह उन विधि को बाह्य वह गसद द्वारा बनाई गई हों या किसी राज्य के विधानमण्डल द्वारा प्रस्तावित धार्मिक बंटाकर रद्द कर दे इसी प्रकार वह राष्ट्रपति, राज्यपाल या अन्य कि, सार्वजनिक अधिकारी के आदेशों को भी अमान्यतापूर्वक बंटाकर लाशू करने में मदद कर सकता है।

इससे हम ज्ञात होता है कि बात की बात में ही सर्वोच्च-न्यायालय इन गतिनियमों बन गया है कि वह जनता के प्रतिनिधियों द्वारा बनाई हुई विधियों रद्द कर सकता है, परन्तु यदि हम शान्ति के साथ विनम्र करें तो हम ज्ञात होगा कि संविधान की धातु की रक्षा और नामन की स्थिरता बनाए रखने के लिये।

व्यवस्था बहुत अनिवार्य है। यह कहना शायद उचित नहीं होगा कि जनता को अपने प्रतिनिधियों की अपेक्षा एक निष्पक्ष न्यायालय में अधिक विश्वास होता है तथापि यह तो माना ही जा सकता है कि यदि संविधान बनाया गया है तो उसका सम्मान होना ही चाहिए।

परामर्श सम्बन्धी कार्य—संविधान ने सर्वोच्च-न्यायालय को यह काम सौंपा है कि जब कभी राष्ट्रपति किसी वैधानिक प्रश्न पर उसका परामर्श लेना चाहे तो उसे वह देना होगा। यह व्यवस्था इसलिये की गई है जिससे कि कोई विधि बनाते समय पहले से ही इस बात की सावधानी बरती जा सके कि विधि संविधान की धाराओं के अनुकूल हो, अन्यथा यह भय रहता है कि सर्वोच्च-न्यायालय उसको असांविधानिक घोषित न कर दे। परन्तु हम यह बात याद रखनी चाहिये कि इस प्रकार परामर्श देने के परिणामस्वरूप कुछ लोगों के हितों को हानि पहुँच सकती है। ऐसा ही मत प्रिवि-परिषद् की न्यायिक समिति ने भी प्रकट किया था।

हमारे संविधान ने यह व्यवस्था १९३५ के अधिनियम से ली है परन्तु दोनों में बहुत अन्तर है, पहला अन्तर तो यह है कि १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत गवर्नर जनरल सचीव न्यायालय से केवल वैधानिक प्रश्नों पर ही परामर्श माग सकता था परन्तु हमारे संविधान में कहा गया है कि राष्ट्रपति वैधानिक और वास्तविक दोनों प्रकार के मामलों में परामर्श माग सकता है। दूसरा अन्तर यह है कि १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत न्यायाधीश इस बात के लिये बाध्य नहीं थे कि वे गवर्नर जनरल को परामर्श दें परन्तु हमारे संविधान ने सर्वोच्च-न्यायालय के कामों की सूची में यह काम सम्मिलित करके उसे परामर्श देने के लिए बाध्य किया है। यो सामान्य-तया सचीव न्यायालय गवर्नर-जनरल द्वारा माग जाने पर परामर्श देता ही था ऐसा कोई दृष्टान्त नहीं है कि उसने मना किया हो।

यहाँ संयुक्तराज्य अमेरिका की प्रणाली का उल्लेख करना लाभदायक होगा। वहाँ सर्वोच्च-न्यायालय इस प्रकार से परामर्श देने के लिये बाध्य नहीं है, वह तब तक किसी विषय पर अपना अभिमत प्रकट नहीं करता जब तक कि वह मामला मुकदमों के रूप में उसके सामने नहीं आता। एक बार वहाँ के प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन ने सर्वोच्च न्यायालय के सामने किसी प्रस्तावित संधि के बारे में कुछ प्रश्न रखे थे परन्तु सर्वोच्च-न्यायालय ने उनका उत्तर देने से इन्कार कर दिया था।

यहाँ यह बात स्मरणीय है कि यद्यपि संविधान ने यह नहीं कहा है कि सर्वोच्च-न्यायालय, या दूसरा दिया गया, परामर्श, राष्ट्रपति को अनिवार्य और परमान्व होगा तथापि यह बात एक तथ्य के रूप में स्वीकार करनी होगी कि यदि राष्ट्रपति उसे मानने से मना कर देता है तो जब वह मामला मुकदमों के रूप में न्यायालय के सामने लाया जायगा उस समय न्यायालय उसे रद्द कर सकता है अतः शासन की प्रतिष्ठा बचाने के लिये न्यायाधीशों का दृष्टिकोण जान लेना अच्छा रहता है तथा उसकी मानना और भी अच्छा रहता है। इस बारे में दूसरी बात यह है कि क्या न्यायाधीश

अपनी सलाह से बंधते हैं और उसके लिये उत्तरदायी ठहराये जा सकते हैं। निश्चय ही वे किसी सलाह के लिये उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते, यानी उनसे यह नहीं कहा जा सकता कि उन्होंने अमुक परामर्श क्यों दिया। साथ ही साथ यह भी नहीं माना जा सकता कि वे अपने परामर्श से बंधते हैं। हो सकता है कि परामर्श देने के बाद परिस्थितियाँ बदली हों और परामर्श देने के समय जो स्थिति रही हो बाद में निर्णय लिये जाने पर उसमें परिवर्तन हो गया हो या कर दिया गया हो। ऐसी स्थिति में यह असंभव नहीं है कि जिस बारे में राष्ट्रपति पहले से सर्वोच्च-न्यायालय का परामर्श ले चुका हो और उसको स्वीकार कर लिया गया हो, सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीश यह महसूस करें कि उनके परामर्श को स्वीकार कर लिये जाने के बावजूद जो वैधानिक प्रस्ताव आये हैं तथा जो विधियाँ बनी हैं वे संविधान के विपरीत हैं ऐसी परिस्थिति में वे उन्हें अमाविधानिक घोषित कर सकेंगे। परन्तु सर्वोच्च-न्यायालय के अपने सम्मान की दृष्टि से यह आवश्यक है कि ऐसे अवसर न आयें। वह पहली बार में ही मामले का गम्भीर चिंतन करके परामर्श दे ताकि उसे उस स्थिति को अन्त तक निबाहने में सुविधा रहे। यदि सर्वोच्च-न्यायालय किसी मामले में परामर्श कुछ दे और मुकदमे के रूप में सामने आने पर निर्णय कुछ दूररा दे तो स्वयं उसका ही मान घटेगा और वह एक महान विसंगति होगी जिससे वह सदा बचना चाहेगा।

मुकदमों और अपीलों की सुनवाई का कार्य—सर्वोच्च-न्यायालय के इस कार्य का वर्णन हम उनके वैधानिक दृष्टि से किये गए कार्य विभाजन के प्रसंग में करेंगे।

वैधानिक दृष्टि से हम उसके कार्यों को निम्न प्रकार से विभाजित कर सकते हैं—

- (१) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)
- (२) पुनर्विचार का क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)
- (३) पुनरावलोकन का क्षेत्राधिकार (Power of Review)
- (४) संविधान की व्याख्या का अधिकार (Power to Interpret Constitution)
- (५) न्याय की प्रक्रिया निर्दिष्ट करने का अधिकार
- (६) राष्ट्रपति को परामर्श देने का कर्त्तव्य (Advisory Jurisdiction)
- (७) नियुक्ति तथा बर्खास्तगी और सेवा की दशाएँ निर्धारित करने का अधिकार

प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार—संविधान ने कहा है कि सर्वोच्च-न्यायालय को निम्न मामलों में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार होगा अर्थात् निम्न विषयों में सम्बन्धित मुकदमे सीधे उसके सामने पेश हो सकेंगे—

भारत सरकार और एक या अधिक राज्यों की सरकारों के बीच के विवाद, या

भारत सरकार तथा एक या अनेक राज्यों व एक तथा अनेक राज्यों के बीच के विवाद, या

दो या अधिक राज्यों के बीच के विवाद ।

इस बारे में यह स्मरणीय है कि इन विवादों में वैधानिक अधिकारों के अस्तित्व या उनकी सीमा का प्रश्न निहित होना चाहिए । ये मामले ऐसी स्थितियों, समस्याओं, अधिकार पत्रों आदि से सम्बन्धित नहीं हो सकते जो संविधान लागू होने से पहले अस्तित्व में आय थे और संविधान लागू होने के बाद भी चालू हैं ।

पुनर्विचार का क्षेत्राधिकार—यह क्षेत्र तीन प्रकार का होता है विशेष मामलों में व्यवहार के वादों में और दण्ड के मामलों में उच्च-न्यायालयों के निर्णयों पर पुनर्विचार ।

उच्च-न्यायालयों के निर्णयों पर सर्वोच्च-न्यायालय उन सब मामलों में पुनर्विचार कर सकता है जिनके बारे में उच्च न्यायालय ने यह प्रमाणित कर दिया हो कि उन मामलों में संविधान की व्याख्या से सम्बन्धित विधि का कोई महत्वपूर्ण प्रश्न निहित है । या उच्च न्यायालय इस प्रकार का प्रमाण पत्र न दे तब भी यदि सर्वोच्च न्यायालय को यह मतोप हो जाय कि किसी मामले में संविधान की व्याख्या का महत्वपूर्ण वैधानिक प्रश्न निहित है तो वह उस मामले में अपने सामने अपील करने की विशेष अनुमति प्रदान कर सकता है । या उच्च-न्यायालय स्वयं ही प्रमाणपत्र दे और अपील करने की अनुमति दे दे तब मुकदमे का कोई पक्ष इस आधार पर कि उस प्रश्न का गलत ढंग से निणय किया गया है सर्वोच्च-न्यायालय के सामने पुनर्विचार के लिए आवेदन कर सकता है ।

व्यवहार के वादों (Cases) के बारे में संविधान में कहा गया है कि किसी उच्च न्यायालय के निर्णय अथवा द्वितीय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में तभी पुनर्विचार के लिए आवेदन किया जा सकेगा जबकि—

उच्च-न्यायालय यह प्रमाणित करे कि प्रथम न्यायालय में जब वाद (Case) पैदा हुआ था उसमें बीस हजार रुपये से कम की राशि पर भगडा नहीं था तथा पुनर्विचार करते समय भी वह राशि इससे कम नहीं थी और न उस समय कम है, यह राशि मसद द्वारा इस बारे में बनाय विधान के अनुसार कम या अधिक हो सकती है, या उस वाद में प्रत्यक्षत अथवा परोक्षत उतनी ही राशि या उतने ही मूल्य की सम्पत्ति का प्रश्न निहित है, या वाद में सर्वोच्च-न्यायालय में पुनर्विचार के लिए ले जाने योग्य है । यदि उच्च-न्यायालय यह कहे कि उस वाद में कोई पर्याप्त वैधानिक प्रश्न निहित है तो भी अपील हो सकती है ।

दण्ड वाद (Criminal-Cases) के मामले में निम्न अधिकारों पर अपील हो सकती है—(क) कि उच्च-न्यायालय ने किसी निम्न न्यायालय के ऐसे आदेश को बदल कर जिसमें प्रार्थी को दण्ड मुक्त कर दिया गया था मृत्यु दण्ड दे दिया है, या उसने अपने निम्न न्यायालय से मुकदमा अपने यहाँ मगाकर मुनबाई करने के बाद प्रार्थी को मृत्यु दण्ड दे दिया है, या वह इस बात को प्रमाणित कर दे कि मामला सर्वोच्च-न्यायालय में पुनर्विचार के लिए जाने योग्य है । इस बारे में

संसद को यह अधिकार दिया गया है कि वह यह तय कर सकती है कि किन अन्य परिस्थितियों में वह दण्डवादों पर पुनर्विचार के लिये आवेदन स्वीकार कर सकता है।

अनुच्छेद १३६ में कहा गया है कि सर्वोच्च-न्यायालय को यह अधिकार है कि वह किसी भी मामले में पुनर्विचार के लिये विशेष अनुमति दे सकता है। यहां यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि उसे सेनाओं के बारे में कोई अधिकार नहीं है।

पुनरावलोकन का क्षेत्र—मरार के दूसरे सर्वोच्च-न्यायालयों के समान ही भारतीय सर्वोच्च-न्यायालय भी अपने निर्णयों से क्या हुआ नहीं है। यह अपने निर्णयों का भी पुनरावलोकन कर सकता है, तथा यदि उचित समझे तो उन्हें बदल भी सकता है।

सविधान की धारणा करने का अधिकार—इसका वर्णन हम इसी अध्याय में पीछे कर चुके हैं।

न्याय की प्रक्रिया निर्दिष्ट करने का अधिकार—सविधान में यह कहा गया है कि सर्वोच्च-न्यायालय को यह अधिकार होगा कि वह अपने और दूसरे न्यायालयों के लिये न्याय की प्रक्रिया निर्धारित कर सकेगा। उनकी इस शक्ति पर राष्ट्रपति का नियंत्रण रहता है।

राष्ट्रपति को परामर्श देने का वर्तक—इसके बारे में भी हम वर्णन कर चुके हैं।

नियुक्तियों आदि का अधिकार—सर्वोच्च-न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि यह अपने निम्न कमशरिया की नियुक्ति कर सकता है तथा उनकी सेवाओं की दशाएँ निर्धारित कर सकता है परन्तु यदि राष्ट्रपति चाहे तो यह सब नियुक्तियों लोकमेवा आयोग द्वारा कराने की व्यवस्था करा सकता है।

क्षेत्र या विस्तार

संसद को अधिकार है कि वह किसी मधीय विषय के बारे में सर्वोच्च-न्यायालय को अधिकार दे सकती है तथा यदि भारत सरकार और किसी राज्य की सरकार में आपस में कोई समझौता हो जाय तथा उसके आधार पर संसद प्रस्ताव पार कर दे तो मध्य और राज्या के बारे में सर्वोच्च-न्यायालय के अधिकारक्षेत्र में विस्तार किया जा सकता है।

यदि संसद उचित समझे तो मौलिक अधिकारों के अन्तर्गत दूसरे मामलों में भी सर्वोच्च-न्यायालय को बन्दी प्रत्यक्षीकरण उत्प्रेषण आदि लेग जारी करने की शक्ति दे सकती है। वहीना भी कर सकती है कि इस सविधान में जो कार्य सर्वोच्च-न्यायालय को शीघ्र से करने के लिये उसे कुछ ऐसी पूरक शक्तिया

प्रदान कर दे जो गले ही संविधान की किसी धारा के प्रतिकूल हो ।

सर्वोच्च-न्यायालय की कार्यविधि

सर्वोच्च न्यायालय के समस्त निर्णय तथा उसके द्वारा घोषित विधियाँ भारत में समस्त न्यायालयों को माननी होगी । साथ ही संविधान ने अनुच्छेद १४४ में यह आदेश भी दिया है कि भारत के समस्त अमेरिक व न्यायिक अधिकारी सर्वोच्च-न्यायालय की सहायता करेंगे, अर्थात् वे उसके निर्णयों के विरुद्ध कोई काम नहीं करेंगे । इससे बड़कर सर्वोच्च-न्यायालय की प्रतिष्ठा बढ़ाने वाली धारा संविधान में दूसरी नहीं हो सकती थी । इससे यह सिद्ध होता है कि हमारे संविधान-निर्माता सर्वोच्च-न्यायालय को देश के शासन प्रबन्ध में सर्वोपरि और सर्वोच्च स्थान देना चाहते थे । हमारे संविधान ने न्याय पर बहुत बल दिया है इसका एक कारण यह भी है कि पराधीनता के अन्धेरे काल में हमें यदि किसी वस्तु का सबसे अधिक बाट रहा तो वह न्याय का अभाव ही था, विदेशी शासक हमें न्याय नहीं दे सके, वे यहाँ रहे यह सबसे बड़ा अन्याय हमारे माथ हुआ परन्तु वे इतने से ही सन्तुष्ट नहीं थे उन्होंने हमारे सारे अधिकारों का अपहरण करके हम अपने देश में ही विदेशी और दास मरीखा बना दिया था, अतः स्वाधीनता के उपरान्त हमारी यह आकांक्षा बहुत ही उचित और सही थी कि हम सबसे अधिक चिन्ता न्याय की करें तथा न्यायालय के आदेश को सबसे ऊँचा स्थान दें । इसीलिये हमने अपने न्यायालय को सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) कहा है ।

सर्वोच्च न्यायालय किसी विधि की सांविधानिकता के बारे में तब तक कोई निर्णय नहीं देगा जब तक कि उसके सामने ऐसे मामले नहीं आते जिनमें कोई पक्ष असुक्त विधि (Law) से अपनी हानि होती देखकर न्यायालय से न्याय की माग न करे । राजनीतिक प्रकार के झगड़ों के बारे में सर्वोच्च-न्यायालय में कोई विचार करता है और न कोई निर्णय ही देता है ।

न्यायालय अपने समस्त निर्णयों की घोषणा खुले न्यायालय में सार्वजनिक रूप से करता है यहाँ तक कि राष्ट्रपति द्वारा जिन मामलों में उसका परामर्श मांगा जाता है उनके बारे में भी वह अपने निर्णय खुले न्यायालय में घोषित करता है । निर्णय बहुमत से किये जाते हैं । प्रत्येक न्यायाधीश को अधिकार है कि वह बहुमत से सहमत न हो तथा अपना निर्णय अलग से घोषित करे ।

संविधान की व्याख्या से सम्बन्धित महत्वपूर्ण वैधानिक प्रश्नों पर विचार करने के लिये कम से कम पांच न्यायाधीश बैठते हैं । राष्ट्रपति को परामर्श देने समय भी इतनी संख्या होनी आवश्यक है ।

सर्वोच्च-न्यायालय की स्वतन्त्रता

प्रसिद्ध दार्शनिक मॉन्टेस्क्यू ने लोकतन्त्र के भीतर नागरिक स्वतन्त्रता की

रक्षा के लिये यह आवश्यक माना था कि शासन के तीनों अंग स्वतन्त्र रखे जायें तथा उसने न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर बहुत अधिक बल दिया था। यह विचार सारे जगत में मान्य हुआ है। साम्यवादी जगत में इस बारे में निश्चय ही दूसरे ढंग की मान्यताएँ हैं। भारत ने अपने भाग्य को लोकतन्त्र के साथ अभिन्न रूप से जोड़ लिया है अतः उसके सामने यही एक मार्ग रह गया था कि वह अपने सर्वोच्च-न्यायालय को स्वतन्त्र बनाये, परन्तु यह सम्भव नहीं है कि सरकार के विभिन्न अंग एक दूसरे से सर्वथा पृथक् कर दिये जायें, जहाँ तक न्यायालय का सम्बन्ध है उनके बारे में संविधान ने बहुत सावधानी से ऐसी व्यवस्था की है कि उसकी निष्पक्षता बनाये रखी जा सके। यहाँ हम संक्षेप में उसका उल्लेख करेंगे।

संविधान ने चेष्टा की है कि सर्वोच्च-न्यायालय को मन्त्रिपरिषद् और समद दोनों के दबाव से मुक्त रखा जा सके। इसके लिये इसने सबसे पहला प्रबन्ध तो यह किया है कि सर्वोच्च-न्यायालय सम्बन्धी समस्त ध्येय भारत की सचित निधि पर भारित होता है, मसद उस पर खर्चा कर सकती है परन्तु वह उस पर मत नहीं दे सकती तथा यह भी कि किसी न्यायाधीश की नियुक्ति के समय उसे जो वेतन, भत्ता तथा अन्य सुविधायें मिलती हैं उनके कार्यकाल में उन्हें घटाया नहीं जा सकता। यदि बँसा दिया जा सकता तो मसद न्यायाधीशों पर वेतन आदि कम करने का दबाव डालकर अपनी बात मानने के लिये उन्हें बाध्य कर सकती थी, परन्तु अब यह सम्भव नहीं रह गया है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति यद्यपि राष्ट्रपति करता है, यानी वह शक्ति कार्यपालिका को दी गई है, परन्तु उन्हें हटाने की शक्ति उन्हें न देकर समद को दी गई है, व्यवहार में इसका कोई विरोध प्रभाव नहीं पड़ता क्योंकि हमारे यहाँ मसद में सदा मन्त्रिपरिषद् का बहुमत होने के कारण उसके लिये मसद से अपना कहना मानना पठित नहीं होता, संविधान भी इस तथ्य में परिचित था अतः उसने यह व्यवस्था की है कि मसद के दोनों सदनों में किसी न्यायाधीश को हटाने का प्रस्ताव कुछ सदस्य मसदा के बहुमत से और उपस्थित व मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई मतों से पारित होना चाहिये। इसमें यह लाभ हुआ है कि अब तो मसद के दोनों सदनों में कार्यवाही होने में यह कार्यवाही सुनी होती है सरकार चुपके से कुछ नहीं कर सकती, जैसा उसके बारे में अवगत रहती है इस कारण सरकार का यह साहस नहीं हो सकता कि वह केवल दमलिय ऐसी कार्यवाही करे जिसमें कि वह किसी ऐसे न्यायाधीश को जो उसकी बात मानने में मना करता है दण्ड दे करे, साथ ही दो तिहाई बहुमत का उपपन्न होना भी गरम नहीं होगा। निश्चय ही यदि किसी राजनीति-मतभेद के कारण सरकार मसद के द्वारा किसी न्यायाधीश को हटवाना चाहेगी तो मसद में सरकार के विरोधी पक्ष के लोग उस प्रस्ताव के पक्ष में अपना मत नहीं देते और इन प्रकार दो तिहाई बहुमत मिलना सम्भव हो जायगा। यह व्यवस्था न्यायाधीशों की निष्पक्षता का संरक्षण करती है तथा उन्हें निर्भयता के साथ

काम करने की हिम्मत देती है ।

संविधान ने यह व्यवस्था भी की है कि संसद का कोई भी सदन न तो उन प्रश्नों की चर्चा कर सकेगा जो सर्वोच्च-न्यायालय या किसी दूसरे न्यायालय के सामने न्याय के लिये प्रस्तुत हो, न वे उसके किसी निर्णय के बारे में ही कोई चर्चा कर सकते हैं ।

जैसा कि हम पीछे कह चुके हैं सर्वोच्च न्यायालय अपने और अन्य न्यायालयों के लिये कार्य प्रणाली निर्धारित कर सकता है, इस व्यवस्था के द्वारा भी वह दूसरा के अनावश्यक हस्तक्षेप से बच जाता है ।

सेवा निवृत्त होने के बाद न्यायाधीशों को निवृत्ति वेतन दिया जाता है तथा उन पर यह प्रतिबन्ध है कि वे भारत के भीतर किसी न्यायालय के सामने बकालत नहीं कर सकेंगे । यह प्रबन्ध इसलिए रखा गया है जिससे कि सर्वोच्च-न्यायालय की प्रतिष्ठा की रक्षा की जा सके और उसकी निष्पक्षता बनाई रखी जा सके ।

यहां यह ध्यान देने योग्य है कि यदि सर्वोच्च न्यायालय संसद द्वारा पारित किसी अधिनियम को और राष्ट्रपति के किसी कार्यपालिका आदेश को असाविधानिक घोषित कर दे तब वे सिवाय इसके कुछ नहीं कर सकते कि अपनी इच्छा के अनुसार संविधान को संशोधित करने की चेष्टा करें । उस स्थिति में सर्वोच्च-न्यायालय को कोई आपत्ति नहीं होगी, किसी समय संविधान की ओ धारों होती हैं उनकी रक्षा करना उसका काम है ।

राष्ट्रपति को कुछ मामलों में न्यायालय द्वारा दण्ड दिए जाने के बाद क्षमा करने, दण्ड की उग्रता घटाने इत्यादि के अधिकार संविधान में दिए हैं । कई बार लोग राष्ट्रपति के इस अधिकार को सर्वोच्च-न्यायालय की स्वतन्त्रता में बाधक मानते हैं । १६ अप्रैल १९६० को पटना में अखिल भारतीय विधि और शांति व्यवस्था सम्मेलन में जिसका आयोजन सार्वजनिक-प्रशासन की भारतीय परिषद (Indian Council of Public Administration) ने किया था, वैधानिक और प्रशासनिक समिति ने अपने प्रतिवेदन में यह सिवायत की कि कार्यपालिका न्यायपालिका के कार्यों में बाधा डालती है और उसका उदाहरण इस प्रकार दिया— 'ऐसे उदाहरण हैं जहां यद्यपि एक सरकारी कर्मचारी के बारे में यह सिद्ध हो गया कि उसने अपराध किया है तथा न्यायालय ने उसे दण्ड दे दिया तथापि सरकार ने ऐसे आदेश दे दिए कि उस व्यक्ति को दण्ड भोगने की आवश्यकता नहीं है ।' यहाँ इसी तरह के उदाहरण द्वारा जलसेना के कमोडियर नाणावटी की सजा को निलवित करने की घटना की ओर किया है । इस घटना को तब देर में काफी चर्चा हुई है जो वास्तव में बहुत दुर्भाग्यपूर्ण है । स्वयं बंबई उच्च-न्यायालय ने ३० मार्च १९६० को अपनी पूरी बैच में यह निर्णय किया कि राज्यपाल का आदेश वैधानिक और साविधानिक है । न्यायाधीशों ने अपने निर्णय में इस प्रश्न पर बहुत उदारता से विचार किया । उन्होंने कहा कि "हमेशा यह बात स्वीकार की गई है कि दया, क्षमा और दण्ड के

निलवन की शक्ति न्यायपालिका को छोड़कर किसी दूसरी शक्ति के हाथों में रखी जाये। विधि कभी-कभी इतनी कठोर हो सकती है कि उसकी कठोरता को कम करना न्याय के हित के लिये आवश्यक हो सकता है। अनुभव बताता है कि न्यूनतम दण्ड भी कभी-कभी अनावश्यक रूप से कठोर हो जाता है।” उन्होंने आगे कहा कि “उस शक्ति को काफी व्यापक होना चाहिये क्योंकि यह वस्तुना नहीं की जा सकती कि उस शक्ति का प्रयोग किन किन मामलों में करना आवश्यक या वाछनीय होगा। यह शक्ति वस्तुतः न्याय की सहायक या पूरक है तथा यह उदारता और मानवता के तौर पर प्रयोग की जाती है जिससे कि न्याय हो सके।”

इस प्रकार हमें यह स्वीकार करना होगा कि राष्ट्रपति और राज्यपाल जब अपने क्षमा-अधिकार का प्रयोग करते हैं तो वे न्यायालय के काम में बाधा नहीं डालते बल्कि सविधान के आदेश के अनुसार न्याय के कार्य में सहायक होते हैं। उनके द्वारा इस शक्ति के प्रयोग का मूलतः अर्थ लगाने की चेष्टा करने से हमारा वातावरण सुधरने के स्थान पर बिगड़ता है अतः अवधारण ही हमें बंसा प्रयास नहीं करना चाहिये। सविधान के विचार्यों के नाते हमारा काम यह नहीं है कि हम व्यक्तियों के प्रयोजनों में जायें, हम तथ्यों को उनके साविधानिक स्वरूप में देखने की चेष्टा करनी चाहिये।

उच्च-न्यायालय

(High Court)

सविधान के अनुच्छेद २१४ में कहा गया है कि प्रत्येक राज्य में एक उच्च-न्यायालय होगा। यदि समझ चाहें तो एक में अतिरिक्त राज्यों के लिए एक ही उच्च-न्यायालय की स्थापना कर सकती है या किसी राज्य के उच्च-न्यायालय का कार्य-क्षेत्र किसी सघ-क्षेत्र (Union Territory) तक विस्तृत कर सकती है। यह न्यायालय अभिनेय न्यायालय का काम करेगा तथा अपने अपमान के नियम दण्ड दे सकेगा। उसके निर्णय उगवे आधीन न्यायालयों को मान्य होंगे।

संगठन—प्रत्येक उच्च-न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश और अन्य न्यायाधीश होंगे जिनकी मर्यादा राष्ट्रपति निर्धारित करेगा।

न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा, इस काम में वह सर्वोच्च-न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश जिस राज्य में नियुक्ति करनी है उसके राज्यपाल और उच्च-न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश से परामर्श करेगा।

न्यायाधीश ६० वर्ष की आयु प्राप्त करने तक अपने पद पर रहेंगे। इस बीच में वे राज्य राष्ट्रपति के नाम अपना त्यागपत्र दे कर कार्य भार में मुरत हो सकते हैं। इनके प्रतिरिक्त राष्ट्रपति उन्हें टी० उमी प्रकार उनके पद में हटा सकता है किन प्रकार सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीशों की मर्यादा के प्रमाण पर हटाया जा सकता है।

योग्यता—उच्च-न्यायालय में वे व्यक्ति ही न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किये जा सकते हैं जो भारत के नागरिक हों, तथा जो या तो दस वर्ष तक भारत में किसी न्यायिक-पद पर रहे हों या देश के किसी उच्च-न्यायालय के सामने दस वर्ष तक अधिवक्ता के तौर पर बकालत कर चुके हों।

अतिरिक्त न्यायाधीश—सविधान ने राष्ट्रपति को यह अधिकार दिया है कि यदि उसे ऐसा लगे कि किसी उच्च-न्यायालय के सामने बहुत सा काम इकट्ठा हो गया है तो वह आवश्यक योग्यतावाने व्यक्तियों को अतिरिक्त-न्यायाधीश नियुक्त कर सकता है। ऐसे व्यक्ति अधिक से अधिक दो वर्ष तक पद धारण कर सकेंगे। राष्ट्रपति उनकी अधि निर्धारित करता है।

कार्यवाहक मुख्य-न्यायाधीश—जब किसी कारण से मुख्य न्यायाधीश का पद रिक्त हो तब राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह न्यायालय के किसी न्यायाधीश को उस पद के कार्य करने के लिये नियुक्त कर सकता है।

इसी प्रकार जब किसी न्यायाधीश का पद रिक्त होता है तो राष्ट्रपति उसके स्थान पर किसी अस्थायी न्यायाधीश की नियुक्ति कर सकता है।

शपथ—न्यायाधीशों को अपना पद ग्रहण करने से पूर्व अपने पद की शपथ लेनी होती है, जिसका उल्लेख सविधान की तीसरी मूची में किया गया है। शपथ राज्य के राज्यपाल या उसके द्वारा नियुक्त किसी अन्य व्यक्ति की उपस्थिति में ली जाती है।

स्थानांतरण—भारत राष्ट्रपति भारत के मुख्य न्यायाधीश से अपरामर्श करके उच्च-न्यायालय के किसी न्यायाधीश को किसी दूसरे उच्च-न्यायालय में कार्य करने के लिये स्थानांतरित कर सकता है।

इस प्रकार न्यायाधीशों का पद स्थानांतरण के कारण भी रिक्त हो सकता है। कई बार उनकी सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में नियुक्त कर दिया जाता है तब भी उनकी पद उच्च-न्यायालय में रिक्त हो जाता है।

वेतन, भत्ते व अन्य सुविधायें—उच्च-न्यायानियों के न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते आदि के बारे में भी सविधान ने सर्वोच्च-न्यायालय जैसे नियम ही बनाये हैं, उसमें कहा गया है कि मुख्य-न्यायाधीश को प्रतिमास ४००० रुपये और न्यायाधीशों को ३५०० रुपये वेतन के तौर पर मिलेंगे। भत्ते व अन्य सुविधाओं के बारे में संसद नियम बनायेगी।

यहां यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि उच्च न्यायालय से सम्बन्धित वेतन, भत्ते व अन्य प्रशासकीय कार्यों पर होम वाला व्यय राज्य की संचित निधि पर भारित होता है, या न्यायालय के शुल्क आदि से होने वाली आय राज्य की संचित निधि में जमा होती है।

नियम बनाने व नियुक्तिपूर्ण करने की शक्ति—उच्च-न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि वह अपने विभाग से सम्बन्धित नियुक्तिपूर्ण कर सके व

नियम बना सके परन्तु इस मामले में उम पर राज्यपाल का नियंत्रण रहता है और वह चाहे तो उसने लिय दूसरी व्यवस्था कर सकता है।

उच्च-न्यायालय का क्षेत्राधिकार

सविधान ने राज्यों के उच्च-न्यायालयों को वही क्षेत्राधिकार प्रदान किया है जो उन्हें सविधान लागू होने से पहले प्राप्त था। यह तीन प्रकार का है—प्रारम्भिक, व्यवहार सम्बन्धी व दण्ड सम्बन्धी। राज्य के उच्च-न्यायालय को यह अधिकार भी दिया गया है कि वह राज्य के आधीन न्यायालयों की व्यवस्था करे।

वह अपने आधीन समस्त न्यायालयों और न्यायाधिकरणों (Tribunals) का निरीक्षण कर सकता है, उनसे उनके कार्य का विवरण मंगा सकता है, उनकी कार्य पद्धति के नियम बना सकता है उनके अधिकारियों द्वारा रखी जाने वाली पुस्तकों, प्रविष्टियों (Entries) और हिसाब बहियों का स्वरूप तय करता है। वह उन न्यायालयों में काम करने वाले समस्त जेरिफो, क्लर्कों व अधिकारियों तथा उनके सामने बकालत करने वाले मुद्दरयारों, वकीलों और अधिवक्ताओं के शुल्क की दरें तय कर सकता है।

य सब काम वह राज्यपाल की पूर्ण स्वीकृति लेकर ही कर सकता है। उसे सेनाओं सम्बन्धी किसी न्यायालय या न्यायाधिकरण के बारे में किसी प्रकार की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

उच्च न्यायालय अपने क्षेत्र में काम करने वाले किसी निम्न न्यायालय में किसी ऐसे मुद्दमे को अपने पास मंगा सकता है जिसमें उसकी राय में साक्षि-प्रामाणिक व्याख्या से सम्बन्धित कोई महत्वपूर्ण वैधानिक प्रश्न निहित हो ऐसे मामलों को वह स्वयं निपटा सकता है या केवल वैधानिक प्रश्न पर अपना निर्णय देकर उसे उम न्यायालय के पास अन्तिम निष्पत्ति के लिये बापिस भेज सकता है जिससे कि उमने उसे मंगाया था। वह न्यायालय उच्च न्यायालय के निर्णय के प्रकाश में अपना निर्णय देगा।

सविधान ने उच्च-न्यायालय व। यह अधिकार दिया है कि वह सर्वोच्च-न्यायालय की ही तरह अनिवार्य जारी कर सकेगा, जैसे बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेग, उत्प्रेक्षण लेग आदि। वह अपने क्षेत्र के भीतर किसी भी व्यक्ति, मत्ता मयया गत्वार को निर्देश व आदेश दे सकता है तथा लेग जारी कर सकता है। इनकी यह शक्ति किसी प्रकार भी सर्वोच्च-न्यायालय की शक्ति को सीमित या प्रभावित नहीं करती।

गमद विधि बनाकर किसी भी उच्च-न्यायालय की शक्तियाँ में श्रुति कर सकती है। जिस न्यायाधीशों की नियुक्ति, उनके स्थानांतरण और पदोन्नति आदि के बारे में निर्णय करने समय राज्यपाल उम क्षेत्र के उच्च-न्यायाधीश से परामर्श लेगा। इस प्रकार उच्च-न्यायालय को अपने क्षेत्र में समग्र शक्ति मत्ता ही प्राप्त है जैसी कि

देश में सर्वोच्च-न्यायालय को मिली हुई है।

उच्च-न्यायालय के महत्व या उसकी स्वतन्त्रता के बारे में अलग से कुछ लिखने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि वह राष्ट्रीय-न्यायालय का एक अभिन्न अंग है तथा उसके बारे में हम बाफ़ी विस्तार के साथ चर्चा कर चुके हैं। संविधान ने स्पष्ट कहा है कि उसने न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते और सुविधाएँ उनके कार्यकाल में नहीं घटाई जा सकते, उनका व्यय राज्य की सचिव निधि पर भारित होता है, तथा उनको हटाने के लिये संसद को उसी प्रकार कार्यवाही करनी पड़ती है जैसी कि सर्वोच्च-न्यायालय के न्यायाधीशों के बारे में की जाती है। उनके निर्णय पर संसद या राज्य विधान मण्डल में वाद-विवाद नहीं किया जा सकता।

उच्च-न्यायालय के न्यायाधीशों पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया है कि वे सर्वोच्च-न्यायालय या उन उच्च-न्यायालयों को छोड़कर जिनमें उन्होंने काम नहीं किया है और किसी न्यायालय के सामने बकालत नहीं कर सकेंगे। अर्थात् वे न तो उस उच्च-न्यायालय के सामने बकालत कर सकेंगे जिसमें वे न्यायाधीश रह चुके हैं, और न उच्च-न्यायालय से नीचे किसी न्यायालय में बकालत कर सकेंगे इस व्यवस्था से उनकी प्रतिष्ठा और निष्पक्षता दोनों की रक्षा हो सकेगी।

राज्य सरकारों को उच्च-न्यायालयों के बारे में कोई सत्ता प्राप्त नहीं है वे सीधे सर्वोच्च-न्यायालय के आधीन होने हैं।

आधीन-न्यायालय (Subordinate Courts)

संविधान में जिला न्यायालय व उसमें नीचे न्यायालयों का उल्लेख किया गया है। उसमें कहा गया है कि राज्यपाल उच्च-न्यायालय से परामर्श करके जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति, पदोन्नति तथा स्थानान्तरण करेगा।

जिला-न्यायाधीशों के पद पर नियुक्त होने वाला व्यक्ति भारत का नागरिक होना चाहिये तथा वह या तो पहले से राज्य या संघ की सेवा में हो अथवा वह कम से कम सात वर्ष तक वकील या अधिवक्ता रहा हो तथा उसके नाम की सिफारिश उच्च-न्यायालय द्वारा की गई हो।

जिला न्यायाधीशों के अतिरिक्त राज्य की न्यायिक सेवा के अन्य पदों पर नियुक्तियाँ करने के लिये राज्यपाल राज्य के लोक सेवा आयोग और उच्च न्यायालय से परामर्श करके नियम बनायगा।

राज्य की न्यायिक सेवाओं में जिला-न्यायाधीश से नीचे पद पर काम करने वाले समस्त व्यक्तियों की पदोन्नति, स्थानान्तरण और अवकाश की स्वीकृति का अधिकार तथा जिला-न्यायालयों व अन्य आधीन न्यायालयों पर निष्पक्षता की दृष्टि उच्च-न्यायालय के पास रहेगी। ये कर्मचारी उच्च-न्यायालय के आदेशों के विरुद्ध अपील

कर सगे ।

संविधान ने बताया है कि जिला-न्यायाधीश से उसका तात्पर्य निम्न अधिकारियों से है—नगर व्यवहार-न्यायालय का न्यायाधीश, अतिरिक्त जिला-न्यायाधीश, सयुक्त जिला-न्यायाधीश, सहायक जिला-न्यायाधीश, लघुवाद न्यायालय का मुख्य-न्यायाधीश, मुख्य प्रेसीडेन्सी-दण्डाधीश (Chief Presidency-Magistrate), अतिरिक्त मुख्य प्रेसीडेन्सी-न्यायाधीश, सत्र-न्यायाधीश (Sessions Judge), अतिरिक्त सत्र-न्यायाधीश तथा सहायक सत्र-न्यायाधीश ।

राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वह सार्वजनिक-सूचना निकाल कर यह घोषणा कर दे कि उपरोक्त धार्यों राज्य के भीतर किसी श्रेणी के दण्डाधीशों (Magistrates) पर भी उन मर्यादाओं के भीतर लागू होगी जिनका उल्लेख वह उस सूचना में करता है ।

जिला-न्यायालय

जिला-न्यायालय दो भागों में विभाजित होता है—व्यवहार (Civil) और दण्ड (Criminal) । व्यवहार-न्यायालय में लघुवाद-न्यायालय, मुत्सिफ तथा व्यवहार-न्यायाधीश (Civil Judge) । इन न्यायालय का सबसे बड़ा अधिकारी जिला-न्यायाधीश (District-Judge) होता है जिसका वर्णन हम पीछे कर चुके हैं ।

दण्ड (Criminal Law) के मामलों में सबसे पहले तो तीन श्रेणियों के दण्ड-न्यायाधीश होते हैं जिन्हें प्रथम, द्वितीय और तृतीय श्रेणी के दण्डाधिकारी (Magistrates) कहा जाता है ।

इन न्यायालयों के निर्णय पर पुनर्विचार के आवेदन सत्र-न्यायालय (Sessions-Court) में मुने जाते हैं । सत्र-न्यायालय मुख्य-दण्ड भी दे सकता है, उस पर उच्च-न्यायालय की स्वीकृति 'मननी आवश्यक होती है । उसके निर्णयों के विरुद्ध अभी तक उच्च-न्यायालय मुनता है । इस न्यायालय का सबसे बड़ा अधिकारी सत्र-न्यायाधीश (Sessions Judge, रहता है ।

राजस्व-न्यायालय

(Revenue-Courts)

उपरोक्त न्यायालयों के अतिरिक्त राज्य के भीतर राजस्व के मामलों को निपटारों के लिए अलग से राजस्व-न्यायालय होते हैं, इनमें सबसे पहला न्यायालय तहसीलदार का होता है उसके ऊपर एम टी एम का न्यायालय होता है, इनके बाद कानूनी और वसिस्तर के न्यायालय होते हैं । राज्य का सबसे बड़ा राजस्व-न्यायालय राज्य-निगम (Revenue Board) रहता है । कानूनी, वसिस्तर व राज्य-निगम राज्य सम्बन्धी मुद्दमों की मुनवाई के साथ ही छोटे न्यायालयों

से आने वाले पुनर्विचार के आवेदन भी सुनते हैं तथा निर्णय करते हैं। राजस्व-निगम के निर्णयों पर भी जाने वाली अपीलें राज्य का उच्च-न्यायालय सुनता है।

पंचायती-न्यायालय

संविधान ने राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों में अनुच्छेद ४० में राज्य से यह अपेक्षा की है कि वह ग्राम पंचायतों की स्थापना करेगा तथा उन्हें ऐसी शक्तियाँ देगा जिसके द्वारा वे स्वायत्त-शासन की इकाइयों की तरह काम कर सकें। राज्यों ने इस दिशा में महत्वपूर्ण कदम उठाये हैं और गांवों में केवल साधारण पंचायतें ही नहीं न्याय-पंचायतें भी स्थापित की हैं। प्रत्येक राज्य में इनका संगठन अपने ही ढंग से किया है। ये न्याय-पंचायतें छोटे भूखंडों को ही निपटाती हैं।

वर्तमान न्याय-प्रणाली

प्रस्तुत प्रसंग में यह अनुचित न होगा कि हम वर्तमान न्याय-प्रणाली के बारे में दो शब्द अपनी ओर से कहें। हमारे देश को अंग्रेजों से यह विरासत मिली थी कि कार्यपालिका और न्यायपालिका दोनों के कार्यों को एक ही व्यक्ति के हाथ में रखा जाये। यह परम्परा हम अभी तक पूरी तरह नहीं छोड़ पाये हैं। एक ओर तो हमारे जिलाधीश और उसके आधीन अधिकारी जिले की शान्ति-व्यवस्था व प्रशासन के लिये उत्तरदायी होते हैं दूसरी ओर वे दण्डाधिकारी (Magistrate) के रूप में न्याय की सत्ता का प्रयोग भी करते हैं। इस स्थिति में सम्बन्धित व्यक्ति को न्याय मिलने में कठिनाई होती है। न्याय की दृष्टि से यह आवश्यक है कि न्यायाधीश के पास कोई प्रशासकीय काम न हो तथा वह राज्य सरकार के दबाव में काम न करता हो।

हमारी न्याय-व्यवस्था अभी तक सर्वजन-सुलभ नहीं बन पाई है उसमें दो बड़े दोष ये हैं कि एक ओर तो वह बहुत खर्चीली है, दूसरी ओर उसमें विलम्ब बहुत होता है। व्यक्ति मुकदमा लड़ते-लड़ते समाप्त हो जाता है और मुकदमा समाप्त नहीं होता। हमें यह भी कहना चाहिये कि न्यायालयों में जिन व्यक्तियों के विरुद्ध मामलें ले जाये जाते हैं उनके साथ बहुत अच्छा व्यवहार नहीं होता, व्यक्ति की गरिमा की दृष्टि से यह आवश्यक है कि जब तक अपराध सिद्ध न हो तब तक व्यक्ति को किसी प्रकार की हानि नहीं पहुँचनी चाहिये। यद्यपि सिद्धान्त में यह बात मानी गई है तथापि पुरानी व्यवस्था कुछ इस तरह जड़ जमा कर बैठ गई है कि सुधार हो ही नहीं पा रहा है। इसमें सबसे बड़ा दोष पुलिस की मनोवृत्ति का है जिसने अपना काम आतंक पैदा करना समझ लिया है। यह एक मूर्खतापूर्ण विचार है, लोकतन्त्र के भीतर पुलिस लोकसेवी बनती है न कि लोक के नियंत्रण का माध्यम।

हमारे न्यायालय गांवों से बहुत दूर हैं, मारी व्यवस्था शहरों में करने का रिवाज चालू है, जिसके कारण गांव के लोगों को बहुत कठिनाई उठानी पड़ती है।

न्याय सहज, सस्ता और निकट तथा तुरन्त होना चाहिये। तभी वह न्याय होता है अन्यथा अच्छे से अच्छा न्याय भी निरर्थक हो जाता है। हम आशा है कि ज्यों-ज्यों हमारा गणराज्य प्रौढ़ता की ओर जायगा त्यों-त्यों हमारी अन्य व्यवस्थाओं के साथ ही न्याय-व्यवस्था भी सुधरती जायगी। यह ध्यान रखना चाहिये कि हमारा संविधान न्याय के बारे में बहुत सावधान है उसने प्रस्तावना में भी यह कहा है कि हमारे गणराज्य का लक्ष्य व्यक्ति को विविध प्रकार का न्याय प्राप्त कराना है।





अध्याय : १८

लोकसेवायें (Public Services)

‘एक बार नीति निर्धारित हो चुकने के बाद लोकसेवाओं के सदस्यों कर यह निश्चित कार्य हैं कि वे उस नानि का पूर्ण सद्भावना के साथ अनुसरण कर चाहे वे उसमें सहमत हों या न हों।’

—ब्रिटिश राजकीय आयोग

मानव समाज में ज्यो-ज्यो शासन की कला का विकास हुआ है त्यो-त्यो शासन के विविध अङ्गों के बीच कार्यों का विभाजन और शक्तियों का पृथक्करण होता गया है। शासन के तीन प्रधान अङ्ग हैं, जिनमें से एक अङ्ग का काम यह है कि वह शासन-संचालन के लिये समय-समय पर निर्णय करे, दूसरे अङ्ग का काम इन निर्णयों को कार्यान्वित करना है, तीसरा अङ्ग शासन के नियमों के अनुसार भगडो का निपटारा और न्याय करता है। इन्हें हम क्रमशः विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका कहते हैं।

मधीय कार्यपालिका के वर्णन में हम पीछे यह बता चुके हैं कि कार्यपालिका के मोटे तौर पर दो भाग हान हैं—स्थायी कार्यपालिका और अस्थायी कार्यपालिका, इन्हें हम अराजनीतिक कार्यपालिका और राजनीतिक कार्यपालिका भी कह सकते हैं।

राजनीतिक कार्यपालिका की मन्त्रिपरिषद कहा जाता है जिसका वर्णन पीछे पन्द्रहवें अध्याय में किया जा चुका है। इसके सदस्य राजनीतिक दलों के सदस्य होते हैं तथा वे अपने दल की निर्वाचनों में विजय पर पद ग्रहण करते हैं तथा पराजय होने पर पद छोड़कर चले जाते हैं, अतः उनका पद अस्थायी होता है। इनका काम शासन की नीतियों को तय करना है य शासन के प्रत्यक्ष संचालन में बहुत कम भाग ले पाते हैं क्योंकि न तो इनके पास उसके नियम आवश्यक समय ही होता है और न वे उसके लिये प्रशिक्षित ही हों ह। ये लोग नौसिधियें (Amateurs) होते हैं जो शासन के मूलभूत मिट्टानों को तो समझते हैं परन्तु उसके संचालन में निपुण या विचारद नही होते।

लोकसेवायें

अराजनीतिक कार्यपालिका में शासन का वह अङ्ग आता है जो स्थायी तौर पर अपने पदों पर रहना है तथा जिसकी नियुक्ति राजनीतिक कारणों से नहीं बरन् योग्यता और प्रशिक्षण के आधार पर होती है। इसके सदस्यों को इस बात से कोई

वास्ता नहीं होता कि कौन दत्त सत्ता में है और कौन नहीं। मंधरा ने कैंकयी से, कहा था कि—'कोउ नृप होय हम का हानि, चेरी छाडि नहि होउव रानी।' यह लोकसेवाओं की मनोवृत्ति है, अर्थात् उन्हें इस बात से कोई प्रयोजन नहीं है कि देश का राजनीतिक प्रशासन किसके हाथों में है, उनका नाम केवल यह है कि उन्हें मन्त्रिपरिषद, राष्ट्रपति या संसद द्वारा जो भी आदेश दिये जाते हैं वे उनका पालन करें। यदि वे समझते हैं कि अमुक नीति ठीक नहीं है तब भी उनका धर्म यही है कि वे ईमानदारी के साथ उसको क्रियान्वित करें।

स्थायी कार्यपालिका अर्थात् लोकसेवकों के दो प्रमुख कार्य हैं—(१) पहला तो यह कि उनके पास जो तथ्य हों उन्हें वे राजनीतिक कार्यपालिका-अधिकारियों अर्थात् मन्त्रियों के सामने पेश करें तथा यदि उन्हें लगता है कि मन्त्रियों की कोई नीति ठीक नहीं है या दोषपूर्ण है तो उन्हें उस बारे में मार्गदर्शन कर दें। (२) दूसरा काम यह है कि उन्हें सर्वोच्च-कार्यपालिका अधिकारी अर्थात् राष्ट्रपति या राज्यपाल की ओर से जो आदेश प्राप्त हों वे निष्ठा के साथ उनका पालन करें तथा शासन की नीतियों के अनुसार काम करें।

लोकसेवाओं के सदस्य देश के नागरिक होते हैं परन्तु जब तक वे लोकसेवक बने रहते हैं तब तक उनके नागरिकता के अधिकार सीमित रहते हैं। नागरिकता के तीन राजनीतिक अधिकार—मत देना, निर्वाचन के लिये खड़े होना, और पद पाना, में से वे केवल प्रथम और अन्तिम का ही प्रयोग कर सकते हैं दूसरे का नहीं अर्थात् वे किसी निर्वाचन के लिये खड़े नहीं हो सकते, यदि वे बँसा करते हैं तो उन्हें अपने लोकसेवा सम्बन्धी पद से त्यागपत्र देना होगा। उन्हें यह स्वतन्त्रता है कि वे किसी भी राजनीतिक दल के सदस्य को अपना मत दें परन्तु उन्हें यह अधिकार नहीं है कि वे किसी राजनीतिक दल या व्यक्ति के लिये सक्रिय प्रचार कर सकें तथा उसकी खुलेआम सहायता कर सकें जिसमें कि उनके पद की शक्ति का प्रयोग होता हो।

निष्पक्ष नियुक्ति—लोकतन्त्रात्मक होने के कारण हमारे संविधान ने देश के समस्त नागरिकों को विकास के समान अवसर दिये हैं इसी प्रकार सरकारी पद पाने का अवसर भी सबको समान रूप से दिया गया है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि प्रत्येक व्यक्ति सरकारी-सेवा का सदस्य बना लिया जायेगा। लोकसेवाओं का काम विशेष योग्यता और शक्ति का होता है अतः हमारे संविधान ने ऐसी व्यवस्था की है कि लोकसेवकों को निष्पक्ष ढंग से नियुक्त किया जा सके। किसी पद के लिये जो योग्यता निर्धारित की गई है उस योग्यता वाले समस्त व्यक्ति उस पद के लिये अपना आवेदन पत्र भेज सकते हैं तथा इस प्रकार जितने व्यक्तियों के आवेदन आते हैं उन सबके बीच योग्यता की प्रतियोगिता करा जाती है उसमें जो सबसे श्रेष्ठ सिद्ध होते हैं उन्हें सेवा में नियुक्त कर दिया जाता है। निष्पक्ष नियुक्तियाँ ही लोकतन्त्र की आधारशिला हैं यदि लोकसेवाओं में निष्पक्षता नहीं होगी तो देश की शासन-व्यवस्था

खिगड जायगी और लोकतन्त्र समाप्त हो जायगा। हमारे संविधान ने इस बारे में पूरी सावधानी रखी है तथा ऐसा प्रबंध किया है कि यह निष्पक्षता बनाये रखी जा सके।

भारतीय लोकसेवाये

संविधान के खण्ड १४ के प्रथम अध्याय में कहा गया है कि सभ और राज्यों के कार्य का संचालन करने के लिये लोकसेवाये बनाई जायेंगी तथा जो लोग लोकसेवाओं तथा पदों पर नियुक्त किये जायेंगे उनके भर्ती करने व उनकी सेवाओं की दशाये तय करने के लिये सम्बन्धित विधायिका अधिनियम बनायगी। सम्बन्धित विधायिका से तात्पर्य यह है कि सभिय-लोकसेवाओं के बारे में सभ-संसद और राज्यों की लोकसेवाओं के बारे में राज्यों के विधानमण्डल। जब तक ऐसी व्यवस्था नहीं की जाती तब तक यह काम सभिय लोकसेवाओं के लिये राष्ट्रपति और राज्यों की लोकसेवाओं के लिये राज्यपाल करेंगे।

कार्यकाल—सभ की सुरक्षा-सेवा या लोकसेवा में कार्य करने वाले समस्त व्यक्ति राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त (During Pleasure) अपने पद पर रहेंगे, तथा राज्यों के कर्मचारी राज्यपाल के प्रसाद-पर्यन्त। यदि किसी ऐसे कारण से जिसमें कर्मचारी का दोष न हो राष्ट्रपति या राज्यपाल किसी कर्मचारी को उसके पद से हटाना चाहें (पद विसर्जन हो जाने के कारण या अधिक योग्य व्यक्ति की नियुक्ति के कारण) तो उस कर्मचारी को प्रतिघन (Compensation) दिया जायगा।

सभ या राज्य में किसी भी कर्मचारी को किसी ऐसे अधिकारी द्वारा उसके पद से नहीं हटाया जायगा जिसका पद उसकी नियुक्ति करने वाले अधिकारी के पद से नीचा हो। किसी भी कर्मचारी को तब तक उसके पद से न तो हटाया जा सकता है न उसकी पदावधि (पद घटाना) की जा सकती है जब तक कि उसे इस बात का पर्याप्त अवसर न दे दिया गया हो कि वह अपने विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही के विपक्ष में अपना बचाव दे सके। यह धारा उन मामलों में लागू नहीं होगी जहां व्यक्ति को ऐसे आचरण के परिणाम स्वरूप हटाया जा रहा हो जिसके कारण पहले ही उसे दण्ड-आरोप (Criminal-Charge) पर सजा मिल चुकी हो, अथवा जहां पद-ह्युत करने की सत्ता रखने वाला अधिकारी यह महसूस करता है कि किसी ऐसे कारण से जिसका उमने लिखित में उल्लेख कर दिया है उस कर्मचारी को बंसा अवसर देना व्यवहारिक दृष्टि से ठीक नहीं होगा, या राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल यह समझता है कि सुरक्षा सम्बन्धी कारणों से उस व्यक्ति को बंसा अवसर देना ठीक नहीं होगा।

अखिल भारतीय सेवायें—यदि राज्यसभा अपने उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से यह निश्चय कर देनी है कि राष्ट्रीय हित की दृष्टि से एक या अनेक अग्रिम भारतीय सेवायें बनाना आवश्यक है जो मध्य और राज्यों दोनों के काम आय तो मजदूरी विधि बनाकर उनकी व्यवस्था कर सकती है। इस अनुच्छेद के अन्तर्गत भारतीय प्रशासकीय सेवा (Indian Administrative Service), व भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Service) का उल्लेख संविधान में किया गया है परन्तु उसके बाद भारतीय लेखा तथा लेखा-परीक्षण सेवा (Indian Accounts & Audit Service) व भारतीय अरण्यसेवा (Indian Forest Service) आदि दूसरी कुछ सेवायें भी अखिल भारतीय स्तर पर शुरू की गई हैं।

अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्य मध्य-शामल में गृहमन्त्रालय के अधीन होते हैं तथा उनका नियन्त्रण संघीय लोकसेवा आयोग के द्वारा होता है। जब वे राज्यों में सेवा करने के लिए भेजे जाते हैं तो राज्य का शासन उनको न पदच्युत कर सकता है और न वह उनकी पदावनति कर सकता है, वह या तो मध्य सरकार से कहकर उन्हें अपने यहाँ से हटवा सकता है या एक स्थान से दूसरे स्थान पर स्थानान्तरित कर सकता है। जब वे राज्यों की सेवा में होते हैं तब उनके वेतन भत्ते आदि सम्बन्धित राज्य के कोष से दिए जाते हैं। प्रायः सभी राज्यों में समस्त महत्वपूर्ण पदों पर अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्य काम करते हैं, जैसे प्रत्येक जिला-कलेक्टर सामान्यतः भारतीय प्रशासकीय सेवा (I A S) का सदस्य होता है।

संघीय लोकसेवायें—संघीय लोकसेवाओं में से कुछ के नाम हम यहाँ गिना सकते हैं—भारतीय प्रशासकीय सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय विदेश सेवा, भारतीय लेखा तथा लेखा-परीक्षण सेवा, सैनिक लेखा सेवा, भारतीय रेलवे लेखा सेवा, भारतीय तटवर व मदकर सेवा, भारतीय आयकर सेवा, भारतीय डाकदार सेवा, भारतीय अरण्य सेवा।

राज्य-लोकसेवायें—राज्यों में भी विविध कार्यों की पूर्ति के लिए अनेक लोकसेवायें बनाई गई हैं, इनमें प्रमुख ये हैं—राज्य प्रशासकीय सेवा, राज्य पुलिस सेवा, राज्य शिक्षा सेवा, राज्य स्वास्थ्य सेवा, राज्य अरण्य सेवा, राज्य विश्वकर्म सेवा (अरण्य का अर्थ है फॉरेस्ट और विश्वकर्म का इजीनियरिंग)।

इनके अतिरिक्त कृषि, सिंचाई, समाज कल्याण आदि अनेक विभागों के लिये संकड़ी कार्यकर्ता राज्यों में काम करते हैं। सेवाओं का वर्गीकरण प्रथम, द्वितीय, तृतीय और चतुर्थ श्रेणियों में किया गया है। आशा है कि समाजवाद के विकास के साथ ही हमारा यह श्रेणी-विभाजन मिटेगा नहीं तो कम से कम घट तो जायेगा ही।

लोकसेवा आयोग (Public Service Commissions)

संविधान के चौदहवें खण्ड के दूसरे अध्याय में लोकसेवा आयोगों का वर्णन किया गया है। उसमें कहा गया है कि संघीय सेवाओं के लिए एक लोकसेवा आयोग होगा तथा प्रत्येक राज्य के लिए एक-एक लोकसेवा आयोग होगा। यदि दो या अधिक राज्यों के विधान मण्डल ऐसा निर्णय करें कि उनके लिए एक सम्मिलित लोकसेवा आयोग बनाया जायगा तो संसद संयुक्त राज्य लोकसेवा आयोग के लिए व्यवस्था कर सकती है जिसे संयुक्त आयोग कहा जायगा।

यदि किसी समय किसी राज्य का राज्यपाल संघीय लोकसेवा आयोग से प्रार्थना करे कि वह राज्य को किसी ऐसी या अनेक या सत्र आवश्यकताओं को पूरा करे तो राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त हो जाने पर वह ऐसा कर सकता है।

नियुक्तियाँ—संघीय लोकसेवा आयोग और संयुक्त आयोग के सदस्यों और अध्यक्ष की नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा तथा राज्य-लोकसेवा आयोग के सदस्यों और अध्यक्ष की नियुक्ति राज्यपाल करेगा।

किसी भी लोकसेवा आयोग के सदस्यों में से लगभग आधे सदस्य ऐसे होने चाहियें जो अपनी इस नियुक्ति के समय कम से कम दस वर्ष तक संघ या राज्य सरकार के अन्तर्गत सेवा कर चुके हों।

कार्यकाल—लोकसेवा आयोगों के सदस्य अपनी नियुक्ति के समय से केवल छह वर्ष तक अपने पद पर रह सकते हैं तथा वह अवधि पूरी हो जाने पर उन्हें दोबारा उस पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता। परन्तु यदि संघीय लोकसेवा आयोग या कोई सदस्य छह वर्ष पूरे होने से पहले ही ६५ वर्ष की अवस्था प्राप्त कर लेता है तो वह सेवा में निवृत्त हो जायगा तथा संयुक्त या राज्य लोकसेवा आयोगों के सदस्य ६० वर्ष की आयु प्राप्त कर लेने पर निवृत्त हो जायेंगे।

पदभारित—संघीय और संयुक्त आयोगों के सदस्य राष्ट्रपति को अपना त्यागपत्र देकर कार्यमुक्त हो सकते हैं तथा राज्य आयोगों के सदस्य अपने अपने सम्बन्धित राज्यपाल को त्यागपत्र दे सकते हैं।

संविधान ने इसके अतिरिक्त यह भी कहा है कि राष्ट्रपति किसी भी लोकसेवा आयोग के किसी भी सदस्य या अध्यक्ष को निम्न आचारों पर पदच्युत कर सकता है यदि वह—

- १ किसी न्यायालय द्वारा दिवालिया घोषित कर दिया गया हो।
- २ अपने पद के अतिरिक्त कोई दूसरी वृत्ति-सेवा करने लगा हो।
- ३ राष्ट्रपति के विचार से शारीरिक या मानसिक अयोग्यता के कारण अपने पद पर रहने के अयोग्य हो गया हो।
- ४ यदि राष्ट्रपति को लगता है कि किसी लोकसेवा आयोग के किसी सदस्य

या अध्यक्ष ने अनुचित व्यवहार किया है तो वह उस मामले को जाच के लिये सर्वोच्च-न्यायालय के पास भेज सकता है तथा सर्वोच्च-न्यायालय उसके बारे में जाच करने के बाद यदि यह सिफारिश करता है कि उस व्यक्ति के विरुद्ध लगाये गये आरोप सिद्ध हो गये हैं तथा उस कारण से उसे उसके पद से हटा देना चाहिये तब राष्ट्रपति उसे हटा देगा। यहाँ यह बात ध्यान देने योग्य है कि राज्यों के लोकसेवा आयोग के सदस्य और अध्यक्ष को हटाने की शक्ति भी राष्ट्रपति के ही पास है राज्यपाल के पास नहीं है।

ऐसी स्थिति में जबकि राष्ट्रपति ने किसी सदस्य या अध्यक्ष के विरुद्ध किसी आरोप की जाच का काम सर्वोच्च-न्यायालय को सौंपा है यदि प्रावश्यक समझा जाय तो सचीव और संयुक्त आयोगों के सदस्यों या अध्यक्षों को राष्ट्रपति और राज्य-आयोग के सदस्यों और अध्यक्ष को जो भी आरोपों से सम्बन्धित हो राज्यपाल निलम्बित (Suspend) कर सकता है।

अनुचित व्यवहार के आरोप में ऐसे मामले आते हैं जैसे कि किसी लोकसेवा आयोग का कोई सदस्य या अध्यक्ष भारत सरकार या राज्य सरकार द्वारा दिये गये किसी ठेके में किसी प्रकार सम्बन्धित हो जाता है या उसमें उसका कोई हित निहित हो जाता है या वह उससे होने वाले लाभ में किसी प्रकार भागीदार हो जाता है तथा किसी व्यापारिक मस्या के दूसरे सदस्यों के साथ उसके लाभ या वेतन में हिस्सेदार हो जाता है। ऐसे मामलों को राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय के पास भेजता है।

आयोग के सदस्य और कार्य की दशाएँ—सचीव और संयुक्त आयोगों में कितने सदस्य होंगे यह राष्ट्रपति तय करता है तथा राज्य आयोग में कितने होंगे यह राज्यपाल निर्णय करता है। इसी प्रकार उनके कार्य की दशाओं का निश्चय भी किया जाता है। आयोगों के अन्य कार्यकर्ताओं के बारे में भी इसी रीति से निर्णय होता है।

संविधान ने यह बात स्पष्ट कर दी है कि आयोग के किसी सदस्य की नियुक्ति के बाद उसके वेतन भत्ते या काम की दशाओं में कोई ऐसा परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिससे उसे हानि होने की सम्भावना हो।

आयोग के सदस्यों और अध्यक्षों पर प्रतिबन्ध—किसी भी आयोग के सदस्य और अध्यक्ष सेवा से निवृत्त होने के बाद निम्न शर्तों से बंधे रहेंगे—

१ सचीव-लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष भारत या राज्य सरकारों में किसी भी वैतनिक पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकेगा।

२ किसी राज्य-लोकसेवा-आयोग का अध्यक्ष सचीव लोकसेवा आयोग का सदस्य या अध्यक्ष अथवा किसी दूसरे राज्य के लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष बनाया जा सकता है इसके अतिरिक्त वह भारत या किसी राज्य सरकार के अधीन कोई दूसरा पद ग्रहण नहीं कर सकता।

३ अध्यक्ष को छोड़कर मधीय आयोग का कोई सदस्य सधीय आयोग या राज्य लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष बनाया जा सकता है वह इसके अतिरिक्त दूसरा कोई भी वैतनिक पद भारत या राज्य सरकार के अधीन ग्रहण नहीं कर सकता ।

४ अध्यक्ष का छोड़कर किसी राज्य-लोकसेवा आयोग का कोई सदस्य अपने राज्य या किसी दूसरे राज्य के लोकसेवा आयोग का अध्यक्ष बनाया जा सकता है, अथवा वह सधीय लोकसेवा आयोग का सदस्य या अध्यक्ष बनाया जा सकता है परन्तु इनके अतिरिक्त और कोई दूसरा वैतनिक पद वह भारत या किसी राज्य सरकार के अधीन ग्रहण नहीं कर सकता ।

लोकसेवा आयोगों का कार्य

संविधान में लोकसेवा आयोगों के निम्न कार्यों का उल्लेख किया गया है—

१ मधीय और राज्य लोकसेवा आयोग क्रमशः सघ और राज्यों की सेवाओं में नियुक्ति करने के लिए परीक्षाओं का संचालन करेंगे ।

२ यदि किसी समय दो या अधिक राज्य सधीय आयोग से यह प्रार्थना करें कि वह उन्हें किन्हीं ऐसी सेवाओं में मयुक्त रूप से भर्ती करने की योजनाएँ बनाने और उनका संचालन करने में सहायता दे जिनके लिए विशेष योग्यता वाले व्यक्तियों की आवश्यकता होती है तो मधीय आयोग का यह कर्तव्य होता कि वह उनकी सहायता करे ।

३ सधीय और राज्य आयोगों से अपने-अपने क्षेत्र में निम्न मागला में परामर्श मागा जाएगा—

(क) ममस्त अर्थात् सेवाओं और पदों के लिए भर्ती करने से सम्बन्धित सब मामला में,

(ख) अर्थात् सेवाओं और पदों पर नियुक्ति, एक अर्थात् सेवा से दूसरी अर्थात् सेवा में स्थानांतरण या पदोन्नति तथा नियुक्ति, पदोन्नति व स्थानांतरण के लिए उम्मीदवारों की योग्यता के सम्बन्ध में व्यवहार किया जाने वाला सिद्धान्तों के तय करने में,

(ग) भारत सरकार या राज्य सरकार के अन्तर्गत अर्थात् पद पर काम करने वाले किसी व्यक्ति के विरुद्ध अनुशासन की कार्यवाही तथा उससे सम्बन्धित स्मरण-पत्र या आवेदन आदि के बारे में,

(घ) ऐसे मामला में जहाँ किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा जो भारत या राज्य सरकार के अधीन किसी अर्थात् पद पर काम कर रहा है या कर चुका है या ब्रिटिश शासन काल में कर चुका है या किसी देशी राज्य में काम कर चुका है, यह माग की गई हो कि उसे किसी ऐसे मुकदमे पर खर्च हुई राशि भारत या राज्य की संचित निधि में से दिलाई जाये जो उस पर किसी ऐसे काम के लिये चलाया गया था जिसे वह अपने पद से सम्बन्धित कर्तव्य को पूरा करने के लिये कर रहा था,

(च) ऐसे मामलों में जिनमें उपरोक्त प्रकार का व्यक्ति मरकागी काम के सिलसिले में आने वाली चोट या चोटों के लिये कोई निवृत्ति-वेतन (पेंशन) मागता हो, तथा इस मामले में भी कि उसे कितनी राशि दी जाये ।

(छ) राष्ट्रपति या राज्यपाल सघीय या राज्य आयोग से किसी भी मामले में परामर्श माग सकता है, साथ ही वह पहले से यह घोषणा कर सकता है कि सघ या राज्य की दूसरी सेवाओं के बारे में वह किन-किन मामलों में लोकसेवा आयोग का परामर्श लेगा और किन में नहीं ।

राष्ट्रपति या राज्यपाल लोकसेवा आयोग के परामर्श से जो नियम बनाता है वे कम से कम चौदह दिन तक चर्चा और निर्णय के लिय समद या राज्य-विधान-मण्डल के सामने रखे जायेंगे, तथा वे जिस प्रकार उन्हें स्वीकार करेंगे उस प्रकार उन्हें लागू किया जायेगा ।

संसद सघीय आयोग के और राज्य विधानमण्डल राज्य-आयोग के कार्यक्षेत्र का विस्तार कर सकती है ।

लोकसेवा आयोगों का समस्त व्यय सघ में भारत की सचिव निधि पर और राज्यों में उनकी सचिव निधि पर भारित होगा ।

आयोगों के प्रतिवेदन—संविधान ने कहा है कि सघीय लोकसेवा आयोग प्रतिवर्ष अपने कार्यों का एक प्रतिवेदन राष्ट्रपति के सामने प्रस्तुत करेगा तथा राष्ट्रपति उस प्रतिवेदन को एक ऐसे स्मरण पत्र के साथ दोनों सदनों के सामने रखेगा जिसमें बताया जायगा कि यदि किन्हीं मामलों में आयोग की सिफारिश नहीं मानी गई है तो उसका क्या कारण है ।

इसी प्रकार की कार्यवाही इस बारे में राज्यों में की जायगी, वहाँ प्रतिवेदन राज्यपाल के सामने पेश किया जायगा तथा वह राज्य के विधानमण्डल को यह बतायगा कि यदि आयोग की सिफारिशें किन्हीं अवसरों पर नहीं मानी गई हैं तो उनका क्या कारण है ।

लोकसेवा आयोग की निष्पक्षता

जैसा हम आरम्भ में कह चुके हैं लोकतन्त्र के भीतर सरकारी पदों पर नियुक्तियों में अधिक से अधिक निष्पक्षता का व्यवहार होना चाहिये, नियुक्तियाँ और पदोन्नति योग्यता के आधार पर की जानी चाहिये । इसके लिय यह आवश्यक है कि इन काम को करने वाला आयोग अर्थात् लोकसेवा आयोग सरकार के दबाव से दूर उसी प्रकार मुक्त होना चाहिये जिस प्रकार न्यायालय । नियुक्तियों में भी न्याय का तत्व समावेश करने की आवश्यकता है । यह न्याय दोहरा होता है, एक तो व्यक्ति के प्रति दूसरा समाज के प्रति । व्यक्ति के प्रति न्याय में हमारा प्रयोजन यह है कि आयोग को यह सावधानी रखनी चाहिये कि ऐसा न होने पाये कि योग्य उम्मीदवार के रहते हुए अयोग्य या कम योग्यता वाला उम्मीदवार सेवा के

लिये भर्ती कर लिया जाये, समाज के प्रति न्याय भी इसके साथ ही जुड़ा हुआ है, यदि अयोग्य व्यक्तियों को राज्य के पदों पर नियुक्त कर दिया जाता है तो वह निश्चित रूप से समाज की हानि करने वाला है। समाज के साथ तभी न्याय हो सकता है जब कि आयोग योग्यतम व्यक्ति को सरकारी पदों के लिये चुने और उन्हें नियुक्ति व पदोन्नति दे।

ऐसा करने के लिये संविधान ने उसे सरकारी दबाव से बहुत मुक्त रखा है, उदाहरण के लिये उस पर होने वाला व्यय सचिव निधि पर भारित होता है अर्थात् सदन और राज्यों के विधानमण्डल उस पर मत नहीं देते, उनके सदस्यों के वेतन भत्ते और दूसरे लाभ उनके कार्यकाल में घटाय नहीं जा सकते, उसके सदस्यों के निवृत्त होने पर वे दूसरी सरकारी नौकरियों में नहीं जा सकते, उन्हें केवल राष्ट्रपति ही हटा सकता है वह भी तब जबकि सर्वोच्च-न्यायालय उन्हें दोषी पाये और राष्ट्रपति से उन्हें हटाने की सिफारिश करे, तथा जब लोक-सेवा आयोग की सिफारिशें नहीं मानी जाती तो राष्ट्रपति या राज्यपाल को यह बताना पड़ता है कि वैंसा क्यों हुआ। इस प्रकार हम देखते हैं कि हमारा संविधान इस दिशा में खूब सतर्क रहा है और उसने एक ऐसी व्यवस्था का निर्माण किया है जिसमें यदि हम चाहें तो ईमानदार और निष्पक्ष रह सकते हैं। जहाँ तक कानून का सम्बन्ध है उसमें तो कोई दोष है नहीं, उसके बावजूद भी यदि हमारे यहाँ निष्पक्षता न रह पाती हो तो वह हमारे चरित्र का दोष माना जायेगा संविधान का नहीं, इस बारे में हम सभी को सोचना होगा तथा अपने लिये यह निर्णय करना होगा कि हम संविधान के प्रति पूरी तरह वफादार रहेंगे तथा उसे ऐसे कानून का ढाँचा नहीं मानेंगे जिसकी आख में जब बन पड़े तब धूल भोंक कर बुद्धिमान बना जाये, वरन् हम उसे अपने जीवन के शाश्वत मूल्यों का प्रहरी समझें तथा ससंकता के साथ चेष्टा करें कि हम अपनी राष्ट्रभक्ति के नाते अपने संविधान के शब्द और उसकी आत्मा दोनों का पूरी तरह निर्वाह करें।

लोकसेवायें और मन्त्रिपरिषद्

प्रस्तुत अध्याय के आरम्भ में हमने कार्यपालिका के स्वरूप का विस्तरेण किया है यहाँ हम यह बताना चाहते हैं कि लोकसेवकों और मन्त्रियों के बीच क्या सम्बन्ध होता है। नदी कहती है कि पानी आता है और जाता है परन्तु मैं सदा बहती रहती हूँ, नदी में हाथ डालें और निकाल कर फिर डालें तो वह पहले वाला जल हमारे हाथ नहीं आयेगा वह तो किसी ही दूर निकल चुका होगा। ठीक इसी प्रकार मन्त्रिपरिषद् और सरकार का सम्बन्ध है। सरकार एक निरन्तर प्रवाहित होने वाली नदी है और मन्त्रिपरिषद् उसमें घाने और जाने वाला जल है जो कभी स्थिर नहीं रहता। सरकार रूपी नदी का निरन्तर प्रवाह जिसके कारण बना रहता है? इस प्रश्न का उत्तर देना हो तो हम कहेंगे कि लोकसेवकों के कारण, वे सरकार के

स्थायी तत्व हैं ।

इन दोनों के सम्बन्ध के बारे में यह कहा जा सकता है कि मन्त्री अपने विभाग में एक नौसखिया (Amateur) होता है और लोकसेवा का सदस्य विशेषज्ञ (Expert) । मन्त्री नीति के लिये उत्तरदायी होता है और लोकसेवक उनको क्रियान्वित करने के लिये । नीतियाँ जब तक नहीं बनती या उन पर अन्तिम निर्णय नहीं होता तब तक लोकसेवक को अधिकार है कि वह उनके बारे में पूछे जाने पर और कई बार बिना पूछे हुए भी अपना मत मन्त्री को दे दे, साथ ही उससे सम्बन्धित आवश्यक रेकार्ड और दूसरी सामग्री भी मन्त्री के सामने पेश कर दे । मन्त्री का कर्तव्य है कि वह लोकसेवक की बात ध्यान से सुने और उसके विभाग के बारे में उसकी विशेष योग्यता व अनुभव का सम्मान करे, यह आवश्यक नहीं है कि वह उसकी बात माने ही परन्तु यह आवश्यक है कि वह उसकी आलोचना के लिये उससे अप्रसन्न न हो, बाह्यस्पष्ट अर्थदाहन में कहा गया है कि मन्त्रकाले न कोपयन् अर्थात् मन्त्रणा (मलाह) करते समय प्रतिकूल विचार आने पर भी लोकसेवक पर नाराज नहीं होना चाहिये सचिव के मत का सम्मान करना चाहिये । सचिव (Secretary) का कर्तव्य है कि यदि वह किसी नीति में गम्भीर दोष देखता है तो वह उसके दुष्परिणामों के बारे में मन्त्री को सचेत कर दे इस पर भी यदि वह नीति बन जाती है तो पूरी शक्ति के साथ उसकी सफलता के लिये काम करे । नीति बन जाने के बाद वह उसकी आलोचना नहीं कर सकता सेना के सिपाही की भाँति तब तो उसे बस काम करना और मरना है यह नहीं पूछना कि कैसे और क्यों ।

मन्त्रियों का विशेषज्ञ न होना अच्छा माना गया है क्योंकि यदि किसी विभाग के राजनीतिक और स्थायी दोनों अध्यक्ष विशेषज्ञ होंगे तो उनके बीच बात-बात में मतभेद होगा और विभाग का काम झूब जायगा । मन्त्री का काम केवल इतना है कि वह अपने विभाग में लोकहित की प्रवृत्ति को संचारित करे तथा शेष काम लोकसेवक के लिये छोड़ दे । दोनों के मध्य अधिकतम सहयोग होने पर ही प्रशासन में कुशलता आ सकती है । यदि लोकसेवायें निरकुश हो जायें तो लोकतन्त्र के स्थान पर कर्म-चारीतन्त्र (Bureaucracy) स्थापित हो जायगा और समाज लोकतन्त्र के लाभ से वंचित हो जायगा ।

अध्याय १६

प्रमुख अधिकारी, आयोग, समिति व परिषद्

“भारत का महान्यायवादी, नियन्त्रक महालेखा-परीक्षक, अन्तर्राज्य-वाणिज्य अधिकारी, अनुसूचित व आदिम जाति अधिकारी, पिछड़ी जाति सुधार आयोग, वित्त आयोग, राष्ट्रभाषा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्र-भाषा समिति, अन्तर्राज्य-परिषद् व अन्य।”

सविधान के विभिन्न अनुच्छेदों में अनेक अधिकारियों, आयोगों, समिति व परिषदों का उल्लेख किया गया है उनमें से कुछ प्रमुख का वर्णन प्रस्तुत अध्याय में किया जा रहा है।

प्रमुख अधिकारी

१ महान्यायवादी—सविधान ने राष्ट्रपति को यह अधिकार प्रदान किया है कि वह एक ऐसे व्यक्ति को भारत का महान्यायवादी नियुक्त करेगा जिसमें सर्वोच्च-न्यायालय का न्यायाधीश होने की योग्यता हो। महान्यायवादी (Attorney-General) का कर्तव्य यह होगा कि वह भारत सरकार को ऐसे सब मामलों में परामर्श दे जिनका सम्बन्ध वैधानिक प्रश्नों से हो, तथा ऐसे दूसरे काम करे जो उसे राष्ट्रपति द्वारा या संसद की विधि द्वारा उसे सौंपे जायें। अपने कर्तव्यों की पूर्ति के लिये वह भारत के प्रत्येक न्यायालय में मुनवाई का अधिकार रखता है।

इसके अतिरिक्त उसे यह अधिकार भी है कि वह किसी समय संसद के एक या दोनों सदनों में किसी प्रश्न पर भाषण दे सके तथा संसद की किसी समिति के सामने अपना विचार रख सके, वह संसद की समितियों का सदस्य बनाया जा सकता है तथा उनकी कार्यवाही में भाग ले सकता है।

महान्यायवादी को वह वेतन और भत्ता आदि मिलेगा जो कि उसके लिये राष्ट्रपति तय करेगा तथा वह राष्ट्रपति के प्रसाद-काल में अपने पद पर रहेगा।

२ नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक—भारत के लिये एक नियन्त्रक-महालेखा-परीक्षक (Auditor & Comptroller General) की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति को दिया गया है। उमरा वेतन, भत्ता और सेवा की दूसरी सब बातें संसद द्वारा तय की जायेंगी। परन्तु संसद को यह अधिकार नहीं है कि वह उसके कार्यकाल में उसके वेतन आदि को कम कर सके। यह व्यवस्था इसलिये की गई है जिससे कि वह निर्भयता पूर्वक अपना काम कर सके तथा उसे अपना वेतन आदि कम होने की

कोई आशंका न हो ।

वह निम्नलिखित कार्य करेगा—

१ भारतीय लेखा-परीक्षा विभाग (Audit Deptt.) और लेखा-विभाग (Accounts Deptt.) में काम करने वाले व्यक्तियों की सेवा-शर्तों तथा अपनी प्रशामकीय शक्तियों के बारे में राष्ट्रपति द्वारा मागे जाने पर सलाह देना,

२ राष्ट्रपति का अनुमोदन प्राप्त करके सघ और राज्यों में लेखा (Accounts) रखने की पद्धति निर्दिष्ट करना,

३ सघ के लेखे सम्बन्धी वार्षिक प्रतिवेदन (Report) राष्ट्रपति के सामने तथा राज्यों के लेखे का प्रतिवेदन राज्यपालों के नामने प्रस्तुत करना, तथा

४ संघीय सरकार राज्य सरकारों और अन्य संस्थाओं के लेखे के सम्बन्ध में संसद द्वारा निर्धारित कर्तव्यों का पालन करना ।

पक्ष का महत्व—नियन्त्रक महा-लेखा परीक्षक वास्तव में संसद और विधान-मण्डलों का एक सहायक अधिकारी है, वह संसद की ओर से सरकार के व्यय की जाच करता है, वह यह देखता है कि संसद में और राज्यों के विधानमण्डलों ने जिस काम के लिए धन स्वीकार किया था, वह उसी के लिये व्यय हुआ है या नहीं । वह यह भी देखता है कि सरकारों ने धन का दुरुपयोग तो नहीं किया है, यदि वह समझता है कि वैसा हुआ है तो वह संघ के बारे में संसद को तथा राज्यों के बारे में उनके विधानमण्डलों को वैसी सूचना अपने प्रतिवेदन में देता है ।

पिछले दिनों भारत के नियन्त्रक महा-लेखापरीक्षक ने अपने वार्षिक प्रतिवेदन में सुरक्षा-मन्त्रालय द्वारा गत वर्ष में किये गये व्यय की आलोचना की और यह प्रतिवेदन संयोग से ठीक उस समय संसद की भेंट पर पहुंचा जबकि संसद सुरक्षा-मन्त्रालय की प्राणामी वर्ष की भांति पर विचार कर रही थी, इससे सुरक्षा मंत्री और उनके कुछ मित्रों को ऐसा लगा कि नियन्त्रक महा-लेखापरीक्षक का उस समय प्रतिवेदन पेश करना अनुचित था । इस आधार पर संसद में उसकी बहुत आलोचना की गई । उस आलोचना का उत्तर देते हुए वित्त-मंत्री श्री मोरारजी देसाई ने कहा कि, “किसी लोकतान्त्रिक शासन में एक स्वतन्त्र न्यायपालिका और स्वतन्त्र लेखा-परीक्षण का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है । अतः यदि उनकी आलोचना की जाती है तो यह एक दुर्भाग्यपूर्ण स्थिति है ।” ... इसी सदन में उन्होंने दूसरे अवसर पर संसद में कहा कि, “नियन्त्रक महा-लेखापरीक्षक को मविधान में असाधारण स्थान दिया गया है अतः न तो उसकी सत्ता के बारे में शका की जानी चाहिये और न उसके आचरण के बारे में चर्चा की जानी चाहिये ।” उन्होंने यह भी बताया कि वह अपना वार्षिक प्रतिवेदन वित्त-मन्त्रालय के द्वारा राष्ट्रपति को भेजता है, तथा वित्त-मन्त्रालय यह तय करता है कि उसे कब संसद के सामने पेश किया जाये ।

इसी प्रश्न पर बोलते हुए संसदसदस्य श्री फ्रैंक एन्थनी ने लोकसभा में कहा कि, “लेखा-परीक्षण सम्बन्धी विधियाँ नियन्त्रक महा-लेखापरीक्षक पर इस प्रकार का

कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाती कि वह कब किस मामले को संसद के ध्यान में लाये या न लाये। संविधान निर्माताओं ने उसे एक असाधारण स्थान प्रदान किया है। उसका स्थान न्यायाधीशों से भी ऊँचा है। यह उसका वर्तव्य और अधिकार है कि वह संसद के सामने अपना प्रतिवेदन रखे। .. उसने बिना किसी देरी के सुरक्षा मन्त्रालय की लेखा-परीक्षण रिपोर्ट लोकसभा के सामने रखी इसके लिये वह बघाई का पात्र है। उसे संविधान ने असाधारण शक्तियाँ जान बूझ कर दी हैं।" (२१ अप्रैल १९६०)

निष्पक्षता का प्रबन्ध—संविधान ने उसकी निष्पक्षता बनाये रखने के लिये निम्न प्रबन्ध किया है—

१. उसके वेतन और भत्ते तथा उसके कार्यालय से सम्बन्धित समस्त व्यय भारत की सचिव निधि पर भारित होता है उसके बारे में संसद को मत देने का अधिकार नहीं है।

२. उसके वेतन और भत्ते आदि उसके कार्यकाल में घटाये नहीं जा सकते।

३. वह अपने पद पर ६५ वर्ष की आयु प्राप्त करने तक रहेगा, तथा सेवा निवृत्त होने के बाद वह भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अन्तर्गत कोई वैतनिक सेवा नहीं कर सकेगा।

४. उसे राष्ट्रपति द्वारा केवल उस प्रकार ही हटाया जा सकता है जिस प्रकार संसद की स्वीकृति मिलने पर सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जा सकता है। इस प्रकार वह कार्यपालिका के दबाव से सर्वथा मुक्त है।

३. **अन्तर्राज्य वाणिज्य अधिकारी**—संविधान के अनुच्छेद ३०७ ने संसद को यह अधिकार दिया है कि वह अपनी विधि द्वारा एक ऐसे अधिकारी की नियुक्ति करे जो निम्न कार्य करे—

सारे भारत में व्यापार वाणिज्य और आवागमन की स्वतंत्रता की रक्षा करना, यदि सार्वजनिक हित की दृष्टि से संसद ने इस पर कोई प्रतिबन्ध लगाये हो तो उनका पालन कराना, यह देखना कि संसद या राज्यों के विधानमण्डल इस प्रकार का कोई नियम न बनावे जिसके द्वारा राज्यों के बीच किये जाने वाले व्यवहार में भेदभाव पैदा हो, तथा यह ध्यान रखना कि कोई राज्य किसी दूसरे राज्य के साथ होने वाले व्यापार पर कोई ऐसे अनुचित प्रतिबन्ध न लगावे जो संविधान की धाराओं के विपरीत हो।

४. **अनुसूचित व आदिमजाति अधिकारी**—संविधान के अनुच्छेद ३३८ के अनुसार राष्ट्रपति एक ऐसे विशेष अधिकारी की नियुक्ति करता है जो इन जातियों को दी जानी वाली विशेष सुविधाओं के बारे में सब मामलों पर जाच करेगा तथा समय-समय पर अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति के सामने पेश करेगा। राष्ट्रपति उन प्रतिवेदन को संसद के दोनों सदनों के सामने रखेगा।

५. **भाषाओं अल्पसंख्यक अधिकारी**—संविधान के अनुच्छेद ३५० 'ब' में कहा गया है कि राष्ट्रपति एक भाषायी-अल्पसंख्यक-अधिकारी (Languages-Minor

city Officer) की नियुक्ति करेगा जिसका काम यह होगा कि वह सविधान के अन्तर्गत भाषायी अल्पसंख्यकों को जो सुरक्षा प्रदान की गई है उससे अवधित प्रत्येक मामले में समय-समय पर राष्ट्रपति को अपना प्रतिवेदन दे। राष्ट्रपति उस प्रतिवेदन को सदन के दोनों सदनों के सामने रखायगा तथा उसे सम्बन्धित राज्य-सरकार को भेजेगा।

प्रमुख आयोग, समिति व परिषद्

६ पिछड़ी जाति सुधार आयोग—सविधान के अनुच्छेद ३४० के अनुसार राष्ट्रपति एक आयोग बनाता है जिसका काम यह है कि वह भारत में सामाजिक और शैक्षणिक दृष्टि से पिछड़े हुए वर्गों की दशाओं की खोज करे तथा यह पता लगाय कि वे किन दशाओं में परिश्रम करते हैं। यह आयोग अपनी सिफारिशों राष्ट्रपति को देगा जिनमें वह बतायगा कि उनकी दशा सुधारने के नियम भारत और राज्य सरकारों को क्या क्या कदम उठाने चाहिये उनके सुधार के लिय कितनी राशि व्यय की जानी चाहिये तथा उस राशि को किस प्रकार व्यय किया जाना चाहिये।

इस आयोग की सिफारिशों की प्रतिलिपि राष्ट्रपति सदन के दोनों सदनों के सामने अपने स्मरण पत्र के साथ पेश करेगा। उसके स्मरण पत्र में बताया जायगा कि सरकार ने उन सिफारिशों को क्रियान्वित करने के लिय क्या कदम उठाये हैं।

७ वित्त आयोग (Finance-Commission)—सविधान के अनुच्छेद २८० में बताया गया है कि राष्ट्रपति सविधान के लागू होने के दो वर्ष के भीतर अर्थात् १९५२ तक एक वित्त आयोग की स्थापना करेगा तथा उसके बाद हर पाँचवें वर्ष या यदि वह आवश्यक समझे तो उससे पहले उस वित्त आयोग का पुनर्गठन करेगा। इस आयोग में एक अध्यक्ष और चार अन्य सदस्य होंगे, जिनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करेगा, परन्तु उनकी योग्यता के बारे में सदन नियम बनायगी वह यह भी तय करेगी कि इन व्यक्तियों की नियुक्ति किस प्रकार की जाय।

आयोग निम्न मामला में राष्ट्रपति के सामने अपना प्रतिवेदन पेश करेगा—सविधान के अन्तर्गत जिन करों से होने वाली आय को सघ व राज्यों के बीच बाँटा जाना है उसे किस प्रकार बाँटा जाय तथा राज्या को जो अक्ष प्राप्त होता है उसे राज्यों में किस प्रकार वितरित किया जाय, भारत की संचित निधि में से राज्यों को किन सिद्धान्तों के आधार पर सहायता अनुदान दिय जायें, उनके अतिरिक्त राष्ट्रीय स्थिरता की दृष्टि से राष्ट्रपति उसे जो कोई और विषय सोचे।

राष्ट्रपति वित्त आयोग की सिफारिशों और उनके आधार पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाही का विवरण सदन के दोनों सदनों के सामने रखवाता है।

८. राष्ट्रभाषा आयोग—सविधान के अनुच्छेद ३४४ के अनुसार राष्ट्रपति को सविधान लागू होने के पाँचवें और दसवें वर्ष में एक राष्ट्रभाषा आयोग की नियुक्ति करनी थी जो वह कर चुका है। आयोग में एक अध्यक्ष और विविध भारतीय भाषाओं

के प्रतिनिधि राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये गये हैं।

आयोग को संविधान ने यह वर्तव्य सौंपा है कि वह राष्ट्रपति को निम्न बातों के बारे में अपनी सिफारिशें दे—सब सरकार में सरकारी कामकाज के लिये हिंदी का उत्तरोत्तर अधिक प्रयोग हो। सब सरकार में पूरी तरह या आंशिक तौर पर अंग्रेजी भाषा का प्रयोग बन्द हो। न्यायालयों में किस भाषा का प्रयोग किया जाये, सब सरकार के प्रयोग में आने वाले अको का स्वरूप क्या हो, तथा सब की राजभाषा व सब और किसी राज्य के बीच अथवा एक राज्य व दूसरे राज्य के बीच व्यवहार में आने वाली भाषा व उसके प्रयोग के बारे में राष्ट्रपति द्वारा उसे सौंपा गया अन्य कोई विषय।

आयोग को अपनी सिफारिशें करते समय भारत की औद्योगिक, सांस्कृतिक व वैज्ञानिक उन्नति तथा लोकसेवाओं के बारे में हिन्दी भाषा भाषी क्षेत्रों के लोगों के न्यायपूर्ण दावों और हितों का ध्यान रखना होता है।

६. राष्ट्रभाषा समिति—राष्ट्रभाषा आयोग की सिफारिशों को जाचने के लिये एक राष्ट्रभाषा समिति की स्थापना की गई है। यह समिति उन सिफारिशों की जाच के बाद अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति के सामने पेश करती है तथा राष्ट्रपति उसके आधार पर आवश्यक आदेश जारी करता है।

यह समिति संसदीय समिति है, इसमें बीस सदस्य लोकसभा से और दस सदस्य राज्यसभा में से लिये जाते हैं। इन सदस्यों का निर्वाचन सम्बन्धित मदन अपने सदस्यों में से एकल सक्रमणीय मत से आनुपातिक निर्वाचन पद्धति से करता है।

मई १९६० में हमारे राष्ट्रपति ने इस समिति के प्रतिवेदन के आधार पर आदेश जारी किये हैं, जिनका वर्णन अगले अध्याय में किया गया है।

१०. निर्वाचन आयोग—हमारे देश में लोकतंत्रीय शासन रचना की गई है जिसका मूल आधार निर्वाचन हैं। लोकतन्त्र की सफलता के लिये निष्पक्ष निर्वाचन हो यह बहुत आवश्यक है। हमारे संविधान ने इस काम के लिये एक ऐसे आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था की है जो निष्पक्ष रहकर देश में निर्वाचन करायेगा।

निर्वाचन आयोग में एक प्रमुख निर्वाचन आयुक्त (Chief-Election Commissioner) होगा तथा यदि आवश्यक होगा तो दूसरे सदस्य भी होंगे। उनकी नियुक्ति के नियम संसद बनायेगी और वे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जायेंगे। प्रमुख निर्वाचन आयुक्त आयोग का अध्यक्ष होगा। आयोग की सहायता के लिये राष्ट्रपति समय-समय पर क्षेत्रीय निर्वाचन आयोगों की स्थापना भी कर सकता है। उनके कार्य की दायें संसद विधि द्वारा निश्चित करेगी।

जब जब इन आयोगों की आवश्यकता होगी राष्ट्रपति व राज्यपाल इन्हें इनके काम में सहायता देने के लिये आवश्यक कर्मचारी देंगे। निर्वाचन-आयोग के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं—

(क) संसद और राज्यों के विधानमण्डलों के निर्वाचन के लिये नामावली तैयार कराना और उन निर्वाचनों का संचालन करना,

(ख) राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचनो का निरीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण,

(ग) ससद तथा राज्य विधानमण्डलों के निर्वाचन म उत्पन्न सदेहों और विवादों को निपटाने के लिय निर्वाचन न्यायाधिकरण (Ection Tribunal) की नियुक्ति करना, तथा

(घ) राज्यों के विधानमण्डलों के निर्वाचनों के समय अपनी महायत्ता के लिये क्षेत्रीय आयोगों की नियुक्ति के बारे म राष्ट्रपति को परामर्श देना ।

निर्वाचन आयोग की निष्पक्षता का प्रबन्ध—हमारे संविधान ने निर्वाचन आयोग की निष्पक्षता का प्रबन्ध सर्वोच्च न्यायालय के समान ही किया है क्योंकि जैसा कि हम कह चुके हैं वह भी लोकतन्त्र की आधारभूत-संस्था है । संविधान म बताया है गया कि प्रमुख निर्वाचन-आयुक्त को ससद उसी प्रकार हटाने का प्रस्ताव पारित कर सकती है जिस प्रकार वह न्यायाधीशों को हटाने के लिय करती है तथा ससद द्वारा ऐसा प्रस्ताव पारित करने पर ही राष्ट्रपति उसे उसके पद से हटा सकता है । इसी प्रकार उसके कार्यकाल म उसके वेतन भत्ते आदि कम नहीं किया जा सकते । आयोग/के दूसरे सदस्यों या क्षेत्रीय निर्वाचन-आयोगों के सदस्यों को भी राष्ट्रपति तब तक नहीं हटा सकता जब तक कि प्रमुख निर्वाचन आयुक्त बीसा करने की सिफारिश न करे ।

११ अन्तर्राज्य परिषद (Inter-State Council)—अनुच्छेद २६३ मे कहा गया है कि यदि किसी समय राष्ट्रपति को ऐसा लगे कि एक ऐसी अन्तर्राज्य परिषद बनाने से सार्वजनिक हित की वृद्धि होगी जो राज्यों के बीच उठने वाले झगड़ों को जांच करे तथा उनके बारे म राष्ट्रपति को मलाह दे, ऐसे विषयों में खोजबीन और उनकी चर्चा करे जो कुछ या सब राज्यों अथवा सघ और एक या अनेक राज्यों के सामान्य-हितों से सम्बन्धित हों, या ऐसे किसी विषय पर कोई सिफारिश करे और विशेषकर यह सुझाव दे कि उस विषय पर नीति और कार्य का अधिक अच्छा सामंजस्य किस प्रकार हो सकता है, तो राष्ट्रपति को यह अधिकार होगा कि वह ऐसी परिषद का निर्माण करे और उसके कार्यों तथा संगठन आदि के बारे में नियम बनाये ।

इनके अतिरिक्त अनेक आयोगों का समय-समय पर निर्माण किया जाता है तथा वे अपना-अपना काम निपटा कर समाप्त हो जाते हैं, जैसे राज्यपुनर्गठन आयोग राज्यों के पुनर्गठन के बारे मे अपनी सिफारिशें देकर समाप्त हो गया ।

अध्याय २०

हमारी राष्ट्रीयता के सम्माननीय प्रतीक

“अशोक का चक्र किसी भी दशा में हिंसा का चक्र नहीं बन सकता।”

— महात्मा गांधी

मानव एक भावना-प्रधान प्राणी है। हम अपने राष्ट्र में जहाँ अन्य सब प्रकार की राजनीतिक, धार्मिक आदि एकता का निर्माण कर रहे हैं वही हमारे लिये यह भी आवश्यक है कि हम अपने बीच एक सांस्कृतिक, मानसिक, वैचारिक एवं भावनात्मक स्तर पर राष्ट्रीय एकता का निर्माण करें तथा उसको पुष्ट करें, परि-पुष्ट करें।

इस एकता के लिये हमने चार सम्माननीय प्रतीकों को चुना है—राष्ट्रभाषा, राष्ट्रगीत, राष्ट्रध्वज और राजचिन्ह। यहाँ हम इन चारों में से एक-एक का सक्षिप्त वर्णन करेंगे।

राष्ट्रभाषा

भारत एक विशाल राष्ट्र है। यहाँ उत्तर से दक्षिण और पूर्व से पश्चिम तक अनेकों भाषाएँ बोली जाती हैं। इस महादेश के इतिहास का एक ऐसा स्वर्ण युग था जब यहाँ संस्कृत जैसी देवभाषा हमारी राष्ट्रभाषा थी, भारत का बच्चा-बच्चा उसे समझता था तथा उसके द्वारा आपस में भी हम एक दूसरे को समझते थे। अंग्रेजों के शासनकाल में हमने आपस में एक दूसरे को समझने के लिए उनकी भाषा का सहारा लिया जिसे उन्होंने अपने हितों की पूर्ति के लिये हमारे ऊपर थोप दिया था। वे यहाँ से गये तो हमने अपना नया संविधान बनाया और उस समय हम यह नहीं भूले कि हमें अपने लिये अपने देश की एक भाषा को राष्ट्रभाषा के पद पर प्रतिष्ठित करके विदेशी भाषा की दासता से अपना पिंड छुड़ाना चाहिये।

हमारे संविधान ने अनुच्छेद ३४३ की प्रथम धारा में यह घोषणा की है कि भारत की राष्ट्रभाषा हिन्दी होगी। साथ ही भारतीय अक्षरों का अन्तर्राष्ट्रीय स्वरूप मान्य किया गया है, अर्थात् 1, 2, 3, 4, 5 इत्यादि। हमारी राष्ट्रभाषा के लिये देवनागरी लिपि स्वीकार की गई है, अर्थात् अ, इ, उ, ए, क, ख, ग आदि अक्षरों वाली लिपि।

अंग्रेजी भाषा का प्रयोग—संविधान ने बताया है कि १९६५ तक उन सब राजकीय कामों के लिये अंग्रेजी का प्रयोग चालू रहेगा जिनके लिये संविधान लागू

होते समय अंग्रेजी का प्रयोग हो रहा था।

राष्ट्रपति को अधिकार दिया गया है कि यदि वह राष्ट्रभाषा आयोग के प्रतिवेदन और राष्ट्रभाषा समिति की सिफारिशों के आधार पर यह उचित समझे कि पन्द्रह वष बीतने से पहले ही सघ में किसी कार्य के लिये हिन्दी का प्रयोग तथा अ को के देवनागरी रूप अर्थात् १ २, ३ ४ आदि का व्यवहार चालू किया जा सकता है तो वह वैसे आदेश जारी कर सकता है।

समझ की सलाह—सविधान ने ससद को यह शक्ति दी है कि वह यदि यह समझती है कि १९६५ के बाद भी किसी कार्य के लिये अंग्रेजी का प्रयोग चालू रहना चाहिये तो वह उस बारे में वैसे नियम बना सकती है।

राष्ट्रपति का निर्णय—मई १९६० में राष्ट्रपति ने ससद के दोनों सदनों के सामने समदीय राष्ट्रभाषा समिति की सिफारिशें रखते हुए यह घोषणा की है कि १९६५ के बाद भी पूरी तरह सरकारी काम के लिये अकेली हिन्दी का प्रयोग नहीं किया जा सकेगा। १९६५ के बाद हिन्दी राज्य की प्रधान भाषा (Chief-Language) होगी तथा अंग्रेजी सहायक भाषा (Subsidiary Language) के रूप में अनिश्चित काल तक जारी रहेगी। इस निश्चय का कारण यह है कि दक्षिण भारत के लोग अभी तक हिन्दी को उतनी निपुणता के साथ नहीं सीख पाये हैं जिस निपुणता के साथ वे अंग्रेजी का ज्ञान रखते हैं। देश की भावनात्मक एकता और हृदय परिवर्तन द्वारा काम करने की परम्परा की रक्षा के लिये हिन्दी के साथ अंग्रेजी को भी सहायिका के बतौर काम करने का अवसर दिया गया है। राष्ट्रभाषा का गौरव अभी तक हम पूरी तरह तो नहीं स्थापित कर सक हैं तथापि उसे राज्य की प्रधान भाषा के पद पर प्रतिष्ठित किया गया है यह सन्तोष की बात है।

प्रादेशिक भाषाएँ—सविधान ने राज्य सरकारों के प्रयोग के लिये प्रादेशिक भाषाओं को भी मन्थ किया है। सविधान के भीतर यह कहा गया है कि राज्य अपनी प्रादेशिक भाषा में राजकाज चला सकता है। यदि किसी समय राष्ट्रपति को लगता है कि किसी राज्य द्वारा किसी दूसरी भाषा को भी मान्यता दी जानी चाहिये तो वह वैसे आदेश दे सकता है।

राज्य आपस में साधारणतया उस भाषा का प्रयोग करेंगे जो उस समय सघ में प्रचलित हो परन्तु उन्हें इस बात का अधिकार होगा कि वे जब चाहे अपने निजी या आपसी व्यवहार के लिये हिन्दी का प्रयोग आरम्भ कर दें।

जब तक हिन्दी को प्रमुख भाषा के रूप में घोषित नहीं किया जाता तब तक सघ और राज्यों की समस्त कार्यवाही अंग्रेजी में ही अधिकृत मानी जायगी चाहे वे अपने लिये हिन्दी या प्रादेशिक भाषा का व्यवहार आरम्भ कर दें।

न्यायालयों की भाषा—जब तक ससद विधि द्वारा हिन्दी को लागू नहीं करती है तब तक न्यायालयों में अंग्रेजी का प्रयोग चालू रहेगा। यदि किसी राज्य का राज्यपाल चाहे तो राष्ट्रपति की अनुमति लेकर अपने राज्य के उच्च न्यायालय

में हिन्दी का प्रचलन कर सकता है परन्तु उस उच्च-न्यायालय के न्यायाधीश अपने निर्णय हिन्दी में देने को तब तक बाध्य नहीं होंगे जब तक कि ससद वैसे निर्णय ही न कर दे।

हिन्दी की समृद्धि—संविधान ने घोषणा की है कि राज्य (सघ) का यह कर्तव्य होगा कि वह हिन्दी का इस प्रकार विकास करे कि वह भारत की सम्मिश्र सस्कृति के समस्त तत्वों के लिये अभिव्यक्ति का माध्यम बन सके तथा सघ का यह कर्तव्य है कि वह हिन्दी की समृद्धि के लिये हिन्दुस्तानी और दूसरी चौदह भाषाओं में से जिनका उल्लेख संविधान की आठवीं अनुसूची में किया गया है ऐसे रूपों और प्रयोगों को हिन्दी में समाविष्ट करने की चेष्टा करे जो हिन्दी के मूल-स्वभाव के विपरीत न हों तथा जहाँ कहीं आवश्यक हो उनके शब्दकोष को बढ़ाने के लिये मूलतः संस्कृत से और गौणतः दूसरी भाषाओं से शब्द लिये जायें।

राष्ट्रगीत

अपने स्वातन्त्र्य संग्राम में भारत ने अपने लिये एक राष्ट्रगीत चुन लिया था। वह उसको सहज रूप से बंगला के प्रसिद्ध साहित्यकार और राष्ट्रभक्त बंकिम बाबू के ध्यानन्दमठ नामक उपन्यास से मिला था। इसे हम 'वन्देमातरम्' के नाम से पुकारते हैं। इसके साथ ही साथ हमारी सस्कृति के महान उन्नायक राष्ट्रकवि रवीन्द्रनाथ ठाकुर ने 'जन गण मन' नामक एक राष्ट्रगीत लिखा जो स्वतन्त्रता संग्राम में 'वन्देमातरम्' के साथ प्रचलित हुआ।

स्वाधीनता के पश्चात् हमारा संविधान सभा ने राष्ट्रगीत के बारे में निर्णय करते समय इन दोनों को मान्यता दी है। इनमें संगीत की गति और तालबद्धता के आधार पर 'जन गण मन' को प्रधानता दी गई है।

राष्ट्रगीत हमारी राष्ट्रीय भावनाओं का प्रतीक होता है तथा हमारा यह धर्म है कि जहाँ कहीं राष्ट्रगीत विधिवत् बजाया या गाया जा रहा हो वहाँ हम शांति-पूर्वक सतर्क खड़े रहे।

'जन गण मन'

जन गण मन अधिनायक जय हे भारत भाग्य विधाता ।
 पंजाब सिन्धु गुजरात मराठा, द्राविड उत्कल बंग ।
 विन्ध्य हिमाचल यमुना गंगा उच्छल जलधि तरंग ॥
 तव शुभ नामे जागे, सब शुभ आशिय मांग ।
 गाहे तव जय गाथा ।
 जन गण भगल दायक जय हे भारत भाग्य विधाता ।
 जय हे, जय हे, जय हे, जय जय जय जय हे ॥

‘वन्दे मातरम्’

वन्दे मातरम् ।

सुजला सुफला मलयज शीतला, शस्य श्यामलाम् मातरम् ।

शुभ्र ज्योत्सना पुलकित यामिनीम्,

फुल्ल कुसुमित द्रुमदल शोभिनीम्,

सुहासिनीम् सुमधुरभाषिणीम्, सुखदा वरदा मातरम् ।

वन्दे मातरम् ॥

राष्ट्र-ध्वज

राष्ट्र-ध्वज या राष्ट्रीय पताका भी राष्ट्रीय जीवन में अनन्य है। वह राष्ट्रीय एकता की परिचायक और राष्ट्रीय सम्मान की प्रतीक होती है। भारत जब अपनी स्वाधीनता का सपना कर रहा था उस समय हम एक झण्डे का प्रयोग करते थे जिसे हम अपना राष्ट्रीय झण्डा कहते थे, उनमें पीछे हमने किस प्रकार के रोमांचकारी बलिदान किये थे अथ इतिहास की घटना बन गयी हैं, उनमें से अनेको बलिदानों को तो इतिहास कभी जान ही न पायगा। वह एक जमाना था जब तिरंगा झण्डा हाथ में लेकर, जवानों, बूढ़ों, बच्चों, महिलाओं और पुरुषों की टोलियाँ ‘विजया विश्व तिरंगा प्यारा, झण्डा ऊँचा रहे हमारा’ का दिव्य संगीत गाते और गुंजाते हुए राष्ट्रीय स्वाधीनता का अलख जगाया और उसकी वेदी पर बलि हो जामा करते थे। उनका एक ही मन्त्र था, ‘शान न इसकी जाने पावे चाहे जान भले ही जावे।’ और वे वीर जान गवाकर ही इस देश की और अपने प्यारे तिरंगे झण्डे की शान को रख पाय। भारत की आने वाली पीढ़ियाँ उन महावीरों की सदा सदा तक ऋणी रहेगी।

हमारे राष्ट्रीय ध्वज का ऐसा उन्मादक और पावन-प्रेरक इतिहास है। संविधान सभा के सामने जब राष्ट्रीय ध्वज का प्रश्न उपस्थित हुआ तो इस बारे में सभी विचारशील लोग सहमत थे कि जिस झण्डे के नीचे हमने एक साथ खड़े होकर अपनी आजादी के लिये रक्त बहाया, जिसके लिये हमारे मन में आदर और स्नेह का अनन्य भाव भरा पड़ा है वह झण्डा ही हमारा राष्ट्रध्वज हो सकता है, परन्तु एक बड़ा प्रश्न यह था कि क्रमशः केशरियाँ, सफेद और हरी पट्टियों के बीच में आने वाली सफेद पट्टी पर जो चरखे का चिन्ह अंकित था जिसे हमने अपनी आर्थिक प्रगति और अहिंसात्मक दृष्टि का प्रतीक माना था वह इस दृष्टि से उपयुक्त नहीं था क्योंकि वह दोनों ओर से एकमात्र नहीं दिखाई देता था, राष्ट्रीय ध्वज दोनों ओर से एकसा दिखाई देना चाहिये। इस कारण यह प्रस्ताव किया गया कि चरखे के स्थान पर अहिंसा के अनुयायी मग्राट् थशोक का घमंचक झण्डे पर प्रतिष्ठित किया जाय। यह निश्चय हो गया और उस घमंचक ने भारत के वर्तमान को उसके अतीत के साथ जोड़ दिया।

आज हमारे राष्ट्रध्वज का स्वरूप इस प्रकार है—इसमें समान सम्बाँध और

समान चौड़ाई की तीन पट्टियाँ हैं, जिनमें से सबसे ऊपर केशरिया रंग की पट्टी है, बीच में सफेद पट्टी है तथा सबसे नीचे हरे रंग की पट्टी है। बीच की सफेद पट्टी पर नीले रंग में अशोक-चक्र अंकित है। झण्डे की लम्बाई और चौड़ाई में तीन और दो का अनुपात है।

हम सबका धर्म है कि इस राष्ट्रध्वज के सम्मान के लिये अपने जीवन का सर्वस्व बलिदान करने को तैयार रहे। शांतिकाल हो या युद्धकाल जहाँ कहीं हमारा राष्ट्रध्वज विधिवत् फहराया जाये हमें सीधे खड़े रहकर उसका मान करना चाहिये। राष्ट्रध्वज का मान केवल खून गिराने से ही नहीं बढ़ता वह तो वास्तव में तब बढ़ता है जब हमारा देश ससार में अपने चरित्र, ईमानदारी और पुरुषार्थ के लिये प्रसिद्ध हो तथा हम अपने देश के प्रत्येक निवासी को सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक प्रतिष्ठा व जीवन का सम्यक् साधन समान रूप से दे सकें। यह सब हमारे चरित्र पर निर्भर करता है। यदि हमें अपने देश और राष्ट्रध्वज से प्यार है और हम इसका सम्मान करते हैं तो हम सच्चे और ईमानदार बनें तथा देश के भीतर समानता की स्थापना करने के लिये अपने जीवन का उत्सर्ग करें।

राष्ट्रपति की ध्वजा—राष्ट्रपति हमारे देश के गौरव का प्रतीक है। उसके राजकीय निवास स्थान अर्थात् राष्ट्रपति भवन पर उसकी पताका फहराती है जिसमें लाल और नील रंग के चार आयत हैं, आयतों के रंग कर्णध्वत् हैं। इन आयतों में चार चिन्ह मुद्रित हैं—राजचिन्ह, तुला, हाथी और पूर्णघट। ये चारों चिन्ह भारतीय संस्कृति के प्रतीक हैं।

राजचिन्ह और पूर्णघट सारनाथ से, तुला दिल्ली के लाल किले से तथा हाथी अजन्ता के चित्रों से लिया गया है।

राष्ट्रपति की ही भाँति राज्यपालों के भी अनन्य-अनन्य ध्वज हैं।

राजचिन्ह

प्रत्येक देश का एक राजचिन्ह होता है। अंग्रेजी साम्राज्यकाल में हमारे यहाँ ब्रिटिश सम्राट के मुकुट की राजचिन्ह के रूप में प्रतिष्ठित किया गया था। स्वतन्त्रता के साथ ही हमारी दासता का वह चिन्ह भी चला गया और अब हम जिस राजचिन्ह का प्रयोग करते हैं वह हमने सम्राट अशोक से लिया है। वह उन महान अशोक का राजचिन्ह है जो देवप्रिय कहे जाते हैं तथा जो हमारे इतिहास के सबसे उज्ज्वल नक्षत्र हैं। इसे अपना कर हमने अशोक के बाद स्वतन्त्रता मिलने तक अपने इतिहास के काले पल्ले फाड़ दिये हैं तथा सीधे रूप में हम सम्राट अशोक के उत्तराधिकारी बन गये हैं।

हमारे राजचिन्ह पर सारनाथ के अशोक स्तम्भ की मूर्ति है। इसमें नीचे की ओर देवनागरी लिपि में लिखा है—‘सत्यमेव जयते’, उसके ऊपर बीचोबीच एक चक्र है जिसमें क्रमशः दायें बायें बल और धोडा तथा सबसे ऊपर तीन सिंह प्रभय मुद्रा

में खड़े हैं।

यह राजचिन्ह बहुत अर्थपूर्ण है। सिंह कभी एक साथ नहीं खड़े होते, परन्तु इसमें उन्हें साथ दिखाया गया है, इनका अर्थ यह है कि यह हमारी सत्ताधारण एकता का प्रतीक है, सिंह शक्ति का प्रतीक भी है और उनकी अनेक मुद्रा न्याय की प्रतीक है। बल और घोड़ा हमारी आर्थिक व्यवस्था और समृद्धि की ओर इशारा करते हैं। चक्र अर्थात् घमंचक लोक कल्याणकारी राज्य के नक्षत्र और न्याय की स्थापना का प्रतीक है। इस प्रकार यह राजचिन्ह हमारे राष्ट्र की आकांक्षामो और उनकी शक्ति का सही प्रतिनिधि है।



अध्याय : २१

राज्यों की शासन प्रणाली . कार्यपालिका

भारतीय सघ में पन्द्रह राज्य हैं—(१) असम, (२) आंध्र प्रदेश, (३) बिहार, (४) गुजरात, (५) केरल, (६) मध्य प्रदेश, (७) महाराष्ट्र, (८) मद्रास, (९) मसूर, (१०) उड़ीसा, (११) पंजाब, (१२) राजस्थान, (१३) उत्तर प्रदेश, (१४) पश्चिमी बंगाल और (१५) जम्मू-काश्मीर। इन राज्यों के लिये भी हमारे संविधान ने शासन-व्यवस्था का चित्र बनाया है।

इस बारे में सबसे पहले हमें यह बुनियादी बात भली प्रकार समझ लेनी चाहिये कि हमारे संविधान ने शासन की मौलिक रूप रेखा सघ व राज्यों के लिये एक सरीखी रखी है। हम सघ की शासन व्यवस्था का अध्ययन प्रस्तुत पुस्तक के गत पृष्ठों में कर चुके हैं, यहाँ हम देखेंगे कि राज्यों की शासन-व्यवस्था में सघ से कोई मौलिक भेद नहीं है। राज्यों के कार्यपालिका और विधायिका अंगों का संगठन और उनके पारस्परिक सम्बन्ध ठीक उन्ही सिद्धान्तों पर आधारित हैं जिनपर सघ के। इसका मूल कारण यह है कि संविधान ने ससदात्मक लोकतन्त्र की पद्धति को अपनाया है।

राज्य-कार्यपालिका—राज्यों की कार्यपालिका के दो अंग हैं। राज्यपाल राज्य का अध्यक्ष है तथा मुख्यमन्त्री शासन का। इस प्रकार राज्यों की कार्यपालिका में राज्यपाल और मन्त्रिपरिषद् होते हैं। इन दोनों के सम्बन्ध ठीक उसी प्रकार के हैं जैसे कि राष्ट्रपति और संघीय मन्त्रिपरिषद् के बीच होते हैं। यहाँ हम उनका वर्णन संक्षेप में करेंगे।

राज्यपाल

राज्य का सर्वोच्च-कार्यपालिका अधिकारी राज्यपाल होता है। उसका पद औपचारिक है। वह राज्य का अध्यक्ष होता है शासन का नहीं। नाम के लिये तो वह राज्य की समस्त सत्ता का प्रतिनिधि होता है परन्तु वास्तव में वह इन शक्तियों का प्रयोग साधारण परिस्थितियों में नहीं करता है। वह राज्य का वैधानिक अध्यक्ष होता है।

नियुक्ति—राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। यह आवश्यक है कि वह भारत का नागरिक हो तथा कम से कम ३५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो। राज्यपाल ससद या किसी राज्य विधानमण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं

हो सकेगा। यदि अपनी नियुक्ति के समय वह इनम से किसी सदन का सदस्य हो तो जिस दिन से वह राज्यपाल पद ग्रहण करता है उस दिन से उस सदन में उसका पद स्वतः रिक्त माना जायेगा।

राज्यपाल अपने पद के अतिरिक्त और किसी लाभ के पद को धारण नहीं करेगा। उसे एक निशुल्क निवास राज्य की ओर से मिलेगा तथा उसे ससद द्वारा निर्धारित वेतन और भत्ते आदि दिये जायेंगे। उसके कार्यकाल में इनमें कोई कमी नहीं की जा सकती। यदि किसी व्यक्ति को दो या अधिक राज्यों का राज्यपाल नियुक्त किया जाता है तो उसके वेतन और भत्ते की राशि उन राज्यों के बीच उस अनुपात में बांटी जायेगी जो कि राष्ट्रपति निर्धारित करेगा।

राज्यपाल तब तक अपने पद पर रहेगा जब तक कि राष्ट्रपति उसको बहाल करना चाहे। राज्यपाल स्वयं चाहे तो अपने हस्ताक्षर से अपना त्यागपत्र राष्ट्रपति को दे सकता है। संविधान कहता है कि सामान्यतया राज्यपाल का कार्यकाल पांच वर्ष होगा अर्थात् उसकी नियुक्ति एक बार में पांच वर्ष के लिये की जायगी परन्तु यह अवधि समाप्त हो जाने पर भी वह तब तक अपना पद नहीं छोड़ेगा जब तक कि उसका उत्तराधिकारी उमरे उम पद का कार्यभार न सभाल ले।

पद की शपथ—राज्यपाल पद ग्रहण करने से पूर्व उस पद के लिये नियुक्त व्यक्ति को राज्य के उच्च-न्यायालय के मुख्य-न्यायाधीश के सामने यह शपथ लेनी होती है कि वह ईमानदारी के साथ उस राज्य के राज्यपाल पद के कार्यों को पूरा करेगा, अपनी पूरी योग्यता के साथ संविधान व विधि का संरक्षण, रक्षण और बचाव करेगा तथा उस राज्य की जनता की सेवा में अपने को समर्पित करेगा।

राज्यपाल की शक्तियाँ—राज्यपाल एक कार्यपालिका अधिकारी है अतः यह बहुत स्वाभाविक है कि उसकी शक्तियाँ कार्यपालिका शक्तियाँ हैं। उसे किसी प्रकार की विधायी या न्यायापालिका शक्ति ठीक उसी प्रकार प्राप्त नहीं है जिस प्रकार कि राष्ट्रपति को वे नहीं दी गई हैं। कार्यपालिका-अधिकारी होने के नाते वह कुछ ऐसे कार्य अवश्य करता है जिनका सम्बन्ध विधानमण्डल से होता है लेकिन वे उसके विधायी कृत्य (Legislative Functions) नहीं होते उन्हें वह राज्य का मुख्य-कार्यपालिका अधिकारी (Chief Executive officer) होने के नाते करता है। इसी प्रकार उसे क्षमा आदि के जो अधिकार दिये गये हैं वे उसके न्यायिक-अधिकार नहीं हैं, वे भी कार्यपालिका कृत्य ही हैं। इस बारे में हमने विस्तार से राष्ट्रपति की शक्तियों के वर्णन के प्रसंग में लिखा है विधायियों को उसका अध्ययन करना चाहिए।

राज्यपाल की शक्तियाँ सामान्यतया तीन प्रकार की हैं—व्यक्ति की शक्तियाँ, क्षमा की शक्तियाँ, और सामान्य शक्तियाँ। इस प्रसंग में सबसे पहली बात तो यह ध्यान में रखनी चाहिए कि राज्यपाल की शक्तियाँ केवल राज्यसूची के विषयों तक ही सीमित हैं।

राज्यपाल राज्य के कुछ महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्तियाँ करता है। वह राज्य के मुख्यमंत्री को नियुक्त करता है तथा उसके परामर्श से राज्य-मन्त्रिपरिषद् के अन्य सदस्यों को। इनके अतिरिक्त वह राज्य लोकसेवा आयोग के सदस्यों, राज्य के महाधिवक्ता (Advocate General) और जिला-न्यायाधीश आदि की नियुक्तियाँ भी करता है।

इस प्रसंग में यह नहीं भूलना चाहिये कि राज्यपाल यह सब नियुक्तियाँ अपनी मर्जी से नहीं करता बल्कि उनके बारे में कुछ निश्चित नियम हैं जिनका अनुसरण वह करता है। जहाँ तक मुख्यमंत्री की नियुक्ति का प्रश्न है वह उस मामले में बहुत कुछ बधा हुआ होता है, उसे हर स्थिति में विधानसभा की इच्छा का आदर करना होता है, तथा वह उस व्यक्ति को ही मुख्यमंत्री-पद ग्रहण करने के लिये आमन्त्रित करता है जिसे विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो यदि वह ऐसा न करे तो उसका बर्नाया हुआ मुख्यमंत्री विधानसभा की पहली ही बैठक में परास्त हो जायगा और त्यागपत्र देने के लिये विवश हो जायगा।

राज्यपाल को क्षमा के भी कुछ अधिकार हैं, वह अपने राज्य के विधानमण्डल द्वारा स्वीकृत विधियों का उल्लंघन करने के कारण दण्ड पाने वाले अपराधियों के दण्ड में कमी कर सकता है, उनके दण्ड को निलंबित कर सकता है अथवा मृत्युदण्ड पाने वाले अपराधियों को उससे बचा सकता है। राष्ट्रपति के क्षमा अधिकार के प्रसंग में और राष्ट्रीय न्यायपालिका नामक अध्याय में हम इस बारे में विस्तार से चर्चा कर चुके हैं।

राज्यपाल की सामान्य शक्तियों में सबसे प्रमुख शक्ति यह है कि वह अपनी सरकार से राज्य के प्रत्येक विषय पर जानकारी प्राप्त कर सकता है। इसके अतिरिक्त वह मन्त्रिपरिषद् की सिफारिश पर धन-विधेयकों को विधानसभा में पेश होने की अनुमति प्रदान करता है, जिन राज्यों में विधान परिषद् भी है उनमें राज्यपाल परिषद् के भीतर कुछ ऐसे व्यक्तियों को मनोनीत करता है जो साहित्य, कला, विज्ञान और समाज सेवा के क्षेत्र में प्रतिष्ठित रहे हों यदि विधानसभा के भीतर आगल भारतीय जाति का प्रतिनिधित्व समुचित न हुआ हो तो वह उस जाति के सदस्यों को विधानसभा के लिये मनोनीत करता है, विधान मण्डल को आहूत करता है, उसका सत्रावसान करता है उसे विघटित तथा स्थगित करता है, विधानमण्डल के नय सत्र में भाषण देता है, द्विसदनात्मक विधानमण्डल का संयुक्त सत्र बुलाकर उसके सामने भाषण देता है, यदि आवश्यक समझता है तो किसी विषय पर विधानमण्डल को लिखित सन्देश भेजता है, विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयक पर हस्ताक्षर करके उसे प्रवर्तित (लागू) करता है तथा यदि उचित समझे तो उसे अपने सन्देश के साथ विधानमण्डल के पुनर्विचार के लिये लौटा सकता है (वित्तीय-विधेयकों को वह वापिस नहीं लौटा सकता, उन पर उसे हस्ताक्षर करने ही होते हैं) तथा दोबारा उस विधेयक के किसी रूप में भी पारित होकर आने पर उस पर हस्ताक्षर करके उसे

अधिनियमित (Enact) व प्रवर्तित लागू करता है, विधानमण्डल द्वारा पारित कुछ विधेयको को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये रोकता है, राज्य-विधानमण्डल की बैठक न होने की स्थिति में वह किसी आवश्यक विषय पर अध्यादेश (Ordinance) जारी कर सकता है जो उस समय विधि के समान ही लागू होंगे परन्तु उन्हें विधानमण्डल का सत्र आरम्भ होने पर तुरन्त उसके सामने रखना होता है और विधानमण्डल या तो उन अध्यादेश को विधि के रूप में पारित कर देता है या रद्द कर देता है। राज्यपाल राज्य में औपचारिक भवनगो और राष्ट्रीय सन्धियों पर राज्य का प्रतिनिधित्व करता है।

हमने यहाँ राज्यपाल की उन शक्तियों का उल्लेख नहीं किया है जिनके प्रयोग से वह आपात्कालीन घोषणाओं को आमान्वित कर सकता है। वह राज्य के भीतर सभ्य का व्यक्ति होता है जो राष्ट्रपति में मिलने वाले आदेशों के अनुसार कार्य करता है। सामान्यतया उसे अपने मन्त्रिपरिषद् के परामर्श के अनुसार कार्य करना होता है। परन्तु असाधारण परिस्थितियों में वह राष्ट्रपति के आदेशों का पालन करता है। साधारण परिस्थितियों में भी वह राष्ट्रपति को राज्य के बारे में सूचना तो देता ही है। संविधान ने राज्यपाल को यह अधिकार दिया है कि यदि वह समझता है कि राज्य के भीतर शान्ति और सुव्यवस्था भंग हो गई है तथा राज्य में सांविधानिक शासन नहीं चल पा रहा है या चलना कठिन हो गया है तो वह राष्ट्रपति को उसके बारे में सूचित कर सकता है और उसे आपात्कालीन घोषणा करने के लिये मलाह दे सकता है। ऐसी परिस्थिति में जबकि राष्ट्रपति राज्य में आपात्काल की घोषणा कर देता है तो राज्यपाल उनकी ओर से राज्य के शासन का मन्त्रालय अपने परामर्शदाताओं की सहायता से चलाता है। राज्यपाल की यह स्थिति कई बार बहुत उत्तम पदा कर सकती है इन बारे में हम विस्तार से केरल के प्रश्न की चर्चा कर चुके हैं। वहाँ के राज्यपाल ने एक वैधानिक विधानसभा के रहने हुए तथा विधानसभा के विन्वात से काम करने वाली मन्त्रिपरिषद् की सलाह के बिना ही राष्ट्रपति को यह सलाह दे दी कि राज्य में सांविधानिक तन्त्र अमल हो गया है। इससे यह निश्च होना है कि राज्यपाल किस प्रकार अपने मन्त्रिपरिषद् के निर्णयों से संबंध की अपेक्षा सभ के प्रति अपने उत्तुंगदायित्व का पालन अधिक तत्परता के साथ कर सकता है। हमारी अपनी दृष्टि ने केरल के राज्यपाल का यह कार्य पूर्णतया संविधान की इच्छा के विपरीत था, उसे राष्ट्रपति को यह परामर्श देने का तब तक कोई अधिकार नहीं था जब तक कि राज्य में विधानसभा के बहुमत द्वारा समर्थित मन्त्रिपरिषद् उसे वैसी सलाह न देती। परन्तु हमारे यहाँ राज्यपालों के बारे में सामान्यतया अलग परिपाटियाँ निर्माण की जा रही हैं, जैसे आमतौर पर यह माना गया है कि किसी राज्य के राज्यपाल को दूसरे राज्य के मामलों में अपनी राय नहीं देनी चाहिए परन्तु पंजाब के राज्यपाल श्री नरहरि विष्णु माडगिल ने केरल के बारे में अपनी राय प्रकट करते हुए यह कह दिया कि केरल में बहुमत द्वारा समर्थित

सरकार को हटाना संविधान की इच्छा के विपरीत है। उनकी यह बात चाहे कितनी भी सही हो परन्तु प्रश्न तो यह था कि उनके इस वक्तव्य से दूसरे राज्य के राज्यपाल की स्थिति पर प्रभाव पड़ने वाला था। इसी प्रकार श्री माडगिल ने अपने एक सार्वजनिक भाषण में स्वतन्त्र दल की निन्दा की, उनका यह कार्य राज्यपाल के लिये अनुचित माना जाना चाहिये क्योंकि यह स्वीकार किया गया है कि राष्ट्रपति और राज्यपाल दलातीत होते हैं तथा उन्हें राजनीतिक दलों के बीच निष्पक्ष व्यवहार करना चाहिये, ऐसा न हो कि उनके किसी कार्य से किसी राजनीतिक दल को विशेष प्रोत्साहन मिले और किसी को हानि पहुँचे निश्चय ही उनके इस वक्तव्य से स्वतन्त्र दल को हानि पहुँचने की सम्भावना है, इस पर भी जब उनसे यह कहा गया कि राज्यपाल होते हुए उन्हें ऐसा नहीं कहना चाहिए था तो उन्होंने उसका बहुत सीधा उत्तर दिया कि वे अपने नागरिक अधिकार को नहीं छोड़ सकते तथा उन्हें इस बात का अधिकार है कि वे अपने राजनीतिक विचारों को प्रकट करें। यदि यह बात सिद्धान्त रूप में स्वीकार कर ली जाती है तो राष्ट्रपति, राज्यपाल, लोकसभा और राज्यसभा के अध्यक्ष व सभापति, राज्य विधानसभाओं के अध्यक्ष व विधान परिषदों के सभापति सभी निष्पक्षता और निर्दलीयता के बंधन से मुक्त हो जायेंगे, तब हमें सोचना होगा कि क्या हम उस स्थिति में ससदस्य लोकतन्त्र का सफल संचालन कर सकेंगे। अतः यह आवश्यक है कि राज्यपाल के पद पर रहने वाले व्यक्ति पद की मर्यादाओं को निभाए तथा उनका सम्मान करें हो सकता है कि इस प्रकार उनके सामान्य अधिकारों को कोई ठेस लगती हो लेकिन राज्य के हित में उन्हें उसको सहन करना चाहिये, हमारी दृष्टि में तो संविधान की भी उनसे यही भाग है। राज्यपाल के पद के साथ यदि दो बातें जुड़ जाती हैं तो वह पद बहुत खतरनाक सिद्ध हो सकता है, उनमें से एक तो है स्वेच्छाचारिता और दूसरी है सभ के आदेशों को घांछे मूढ़ कर मानना। यदि राज्य में वैधानिक सरकार काम कर रही है तो राज्यपाल को कोई अधिकार नहीं है कि वह बिना उसके परामर्श करके सभ के साथ किसी भी प्रकार का सम्बन्ध स्थापित करे। यहाँ हम संविधान के अनुच्छेद १६३ का उल्लेख करना चाहेंगे जिसमें कहा गया है कि राज्यपाल की स्वविवेक शक्तियों को छोड़कर जिनका संविधान में उल्लेख कर दिया गया है सभ के कार्यों की पूर्ति में उसकी मन्त्रिपरिषद् उसे परामर्श देगी व उसकी सहायता करेगी। राष्ट्रपति के प्रसंग में भी संविधान ने ये शब्द ही ज्यों के त्यों प्रयोग किये हैं कि मन्त्रिपरिषद् उसे उसके कार्यों को पूरा करने में परामर्श देगी और सहायता देगी। वहाँ हमने इसका यह अर्थ लगाया है कि राष्ट्रपति को मन्त्रिपरिषद् का परामर्श मानना होगा, तो कोई कारण नहीं है कि संविधान के उन्ही शब्दों का अर्थ राज्यपाल के बारे में कुछ और निकाला जा सके। संविधान की पाँचवीं और छठी अनुसूची में यह भी बता दिया गया है कि राज्यपाल किन मामलों में सीधा राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी हैं तथा किन मामलों में वह राज्य की मन्त्रिपरिषद् के प्रभाव से मुक्त होकर स्वविवेक की शक्ति का प्रयोग कर सकता

है। पाचवी अनुसूची के प्रथम खण्ड की धारा ३ में कहा गया है कि जिन राज्यों में अनुसूचित क्षेत्र ह (असम को छोड़कर) उनके राज्यपाल प्रति वर्ष अथवा राष्ट्रपति के मागने पर अपने राज्य के अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन के बारे में अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति को देंग तथा इन क्षेत्रों के प्रशासन के बारे में निर्देश देने के लिये यह माना जायगा कि वे सभ की कार्यपालिका शक्ति के क्षेत्र में आते हैं।

यहां यह बात स्पष्ट रूप से प्रकट होती है कि राज्यपाल अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन में अपने मन्त्रिपरिषद का परामर्श मानने के लिय बाध्य नहीं होगा, इस मामले में वह सभ की कार्यपालिका-सत्ता के मागदर्शन में कार्य करेगा।

इसी प्रकार छठी अनुसूची की १८ वी धारा की उपधारा २ में बताया गया है कि जब तक असम का राज्यपाल भारत के उत्तर-पूर्वीय सीमान्त प्रदेश के उस भाग में जिस में बलीपारा सीमान्त क्षेत्र, तिराप सीमांत क्षेत्र, अखोर पर्वत जिला, मिसिमी पर्वत जिला और नगा पर्वत-नुएनमाग क्षेत्र सम्मिलित ह छठी अनुसूची के अनुसार स्वशासी प्रशासन की स्थापना का आदेश नहीं देता तब तक उस क्षेत्र का प्रशासन राष्ट्रपति राज्यपाल के द्वारा संचालित करेगा। इसी धारा की उपधारा ३ में यह कहा गया है कि असम का राज्यपाल जब राष्ट्रपति के एजण्ट के नाते इन क्षेत्रों का प्रशासन चलायगा तो वह स्वविवेक से काम करेगा। यहां स्वविवेक शब्द का प्रयोग यह स्पष्ट करने के लिय किया गया है कि इस कार्य में वह अपने मन्त्रि-परिषद से परामर्श नहीं लगा तथा यदि वह उसे उस बारे में कोई परामर्श दे तो वह उस परामर्श को मानने के लिय बाध्य नहीं होगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि हमारे संविधान में बहुत स्पष्ट भाषा में सारी बात कही ह और इनमें कही भी यह प्रकट नहीं होता कि राज्यपाल इन परिस्थितियों के अलावा किन्हीं दूसरी परिस्थि-तियों में सभ शासन के आदेशों का पालन करेगा। वह राज्य का एक सांविधानिक अध्यक्ष है तथा उसे कोई वास्तविक सत्ता प्राप्त नहीं है।

संविधान के अनुच्छेद १६३ की धारा २ में अवश्य ही सारे किय कराय पर पानी फेर दिया है, उसमें कहा गया है कि कोई विषय राज्यपाल के स्वविवेक के भीतर है या नहीं यह स्वयं राज्यपाल अपने विवेक से ही तय करेगा और उसके किसी काम के बारे में यह शका नहीं उठाई जा सकती कि उसे अमुक काम करना चाहिय था या नहीं। शायद यह व्यवस्था सभ को राज्यपाल के ऊपर अधिक सत्ता प्रदान करने और सभ की स्थिति को और भी अधिक दृढ़ करने के लिय की गई है।

मन्त्रिपरिषद

(Council of Ministers)

राज्यपाल के नाम से राज्य का शासन चलता अवश्य है परन्तु वह उसका वास्तविक संचालक नहीं है, वास्तविक संचालन की शक्ति मन्त्रिपरिषद के पास है। लोकतन्त्र की ससदात्मक पद्धति में उत्तरदायी शासन की स्थापना की जाती है।

भारत में भी वंसा किया गया है, विधिया बनाने का काम राज्यों के विधानमण्डल करते हैं तथा विधानसभा में जिस दल का बहुमत होता है वह राज्य का शासन चलाने के लिये मन्त्रिपरिषद का निर्माण करता है। यह मन्त्रिपरिषद विधानसभा के प्रति उत्तरदायी होती है अर्थात् यदि विधानसभा उसके कामों से अप्रसन्न हो जाये तो वह उसको हटा सकती है। इसकी सैद्धांतिक समीक्षा हम संघीय मन्त्रिपरिषद के प्रसंग में विस्तार से कर चुके हैं।

रचना—विधानसभा के निर्वाचन के बाद उसके भीतर प्रत्येक राजनीतिक दल अपने-अपने नेता का निर्वाचन कर लेता है। जो दल बहुमत में होता है उसके नेता को राज्यपाल मन्त्रिपरिषद बनाने के लिय आमन्त्रित करता है तथा उसको मुख्यमन्त्री के पद पर नियुक्त करता है। मुख्यमन्त्री बनने के बाद वह अपनी मन्त्रिपरिषद के नाम अपने दल के श्रेणियों में से छांटकर राज्यपाल के सामने प्रस्तुत कर देता है, यदि राज्यपाल को उनमें से किसी नाम पर आपत्ति होती है तो वह मुख्यमन्त्री को उसकी सूचना कर देता है, मुख्यमन्त्री चाहे तो उस नाम को छोड़ सकता है परन्तु यदि दलीय स्थिति ऐसी है कि वह उसे नहीं छोड़ सकता या वह स्वयं उस व्यक्ति को मन्त्रिपरिषद में रखना चाहता है तो वह इस बारे में राज्यपाल को कह देता है और राज्यपाल अपने सुभाव पर आपह न करके मुख्यमन्त्री की बात मान लेता है क्योंकि वह यह जानता है कि यदि वह उसकी बात न माने तो वह मन्त्रिपरिषद का निर्माण करने से मना कर सकता है और उस स्थिति में राज्य के भीतर साविधानिक शासन चलना ही असम्भव हो जायेगा।

मन्त्री होने के लिय यह आवश्यक है कि व्यक्ति राज्य के विधानमण्डल के किसी सदन का सदस्य हो, यदि मुख्यमन्त्री किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री बनाना चाहता है जो विधानमण्डल का सदस्य न हो तो वह उसको मन्त्री बना सकता है परन्तु उस व्यक्ति को छह महीने के भीतर विधानसभा या विधानपरिषद की सदस्यता प्राप्त कर लेनी होगी अन्यथा वह व्यक्ति मन्त्री पद से हटा जायेगा।

मन्त्रिपरिषद का कार्यकाल सामान्यतया पांच वर्ष माना गया है परन्तु उसका जीवन विधानसभा की इच्छा पर निर्भर करता है। यदि विधानसभा उसमें किसी भी प्रकार से अविश्वास प्रकट कर देती है तो उसे त्यागपत्र देना होता है। इसके अतिरिक्त राज्यों की राजनीति में एक नये तत्व का उदय हुआ है जिसका सफल प्रयोग केरल राज्य में हुआ। यह तत्व जनता का विद्रोह या सत्याग्रह है।

१९५९ में केरल राज्य में जो घटनाएँ हुई हैं उनका उल्लेख हम अनेक स्थलों पर कर चुके हैं, यहाँ यह बताना आवश्यक है कि यदि किसी मन्त्रिपरिषद को अपनी विधानसभा या बहुमत प्राप्त हो तब भी यदि राज्य की जनता इस सीमा तक उसके विरुद्ध हो जाये और विद्रोह कर दे कि राज्यपाल ने विचार से राज्य में साविधानिक शासन चलना असम्भव हो जाय और वह राष्ट्रपति को आपात्कालीन व्यवस्था लागू करने के लिये परामर्श दे दे या राष्ट्रपति स्वयं इस बारे

में सन्तुष्ट हो जाये कि उस राज्य में साविधानिक तन्त्र असफल हो गया है तो वह अपने को सुरक्षित नहीं मान सकती । यह एक नया विकास है, इस प्रयोग में खतरे बहुत हैं, इससे राजनीतिक असहनशीलता और असामाजिक तत्वों द्वारा शान्ति व सुव्यवस्था के निय स्थायी सकट पैदा हो सकता है ।

विधानसभा के सामने मन्त्रिपरिषद समुक्त रूप से उत्तरदायी होती है तथा मन्त्री लोग व्यक्तिगत तौर पर भी उत्तरदायी होते हैं । यह उत्तरदायित्व ठीक वैसा ही है जैसा कि सघीय मन्त्रिपरिषद का लोकसभा के सामने । विधानसभा मन्त्रिपरिषद के प्रति अविश्वास प्रकट करने के लिये वे ही साधन प्रयोग कर सकती है जो कि लोकसभा द्वारा सघीय मन्त्रिपरिषद के प्रसंग में किये जाते हैं । प्रत्येक मन्त्री को गोपनीयता की शपथ लेनी होती है तथा वह मन्त्रिपरिषद की चर्चाओं को सार्वजनिक रूप से प्रकट नहीं करता ।

मन्त्रिपरिषद के कार्य—मन्त्रिपरिषद राज्य के शासन में केन्द्रीय स्थिति में होती है, एक ओर वह राज्यपाल की समस्त शक्तियों का प्रयोग करती है दूसरी ओर राज्य के विधानमण्डल की शक्तियों का भी प्रयोग करती है । राज्य के विधानमण्डल की शक्तियों के प्रयोग के दो कारण हैं, एक तो यह कि वह विधानमण्डल की कार्यकारिणी समिति के समान है जो उसकी ओर से उसके कार्यों को पूरा करने के लिये निर्माण की जाती है, दूसरा कारण यह है कि विधानमण्डल में उसका बहुमत होता है और उस बहुमत के बल पर वह जो चाहती है वही कर सकने की स्थिति में होती है ।

उसके कार्यों को हम कार्यपालिका-कार्य और विधायी-कार्य इन दो वर्गों में विभाजित कर सकते हैं । कार्यपालिका कार्यों में वह वे सब काम करती है जो राज्यपाल को सौंपे गये हैं । इनके अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद के सदस्य राज्य के प्रशासन में एक-एक या अनेक प्रशासकीय विभागों के प्रमुख भी होते हैं तथा वे उनका संचालन करते हैं एवं अपने-अपने विभाग के कामों के लिये विधानसभा के सामने उत्तरदायी होते हैं ।

विधायी दृष्ट्या में उसके प्रमुख कार्य ये हैं—शासन की नीतियों की रूपरेखा तैयार करके विधानसभा की स्वीकृति के लिये पेश करना, विधेयकों की रचना कराना और उन्हें विधानमण्डल के सामने रखना एवं वहां उनका समर्थन करके उनको पारित कराना, यदि वे पारित न हों तो मन्त्रिपरिषद को त्यागपत्र देना होता है, तथा विधेयकों का निर्माण करना व अन्य विधेयक व्यवस्था करना ।

वास्तव में राज्य की समूची विधायी सत्ता मन्त्रिपरिषद के हाथों में आ गई है । उसकी सहमति और समर्थन के बिना यह सम्भव नहीं है कि राज्य में कोई विधि बन सके । यदि कोई सदस्य विधानसभा के विचार के लिये कोई धन-विधेयक रखता है और मन्त्रिपरिषद उससे असहमत हो तो वह राज्यपाल को परामर्श देगी

कि वह उस विधेयक को विधानसभा में पेश होने की अनुमति न दे। इस प्रकार अपनी इच्छा के प्रतिकूल धन-विधेयको को तो वह आरम्भ में ही समाप्त करा सकती है तथा साधारण विधेयक जब सदन के सामने विचार के लिये आयेगे उस समय वह उनमें से ऐसे विधेयको को गिरा सकती है जो उसे पसन्द न हो क्योंकि सदन का बहुमत उसके साथ रहता है और उसके आदेशानुसार काम करता है। तथापि, इन शक्तियों के कारण हम मन्त्रिपरिषद् को अधिनायक (Dictator) नहीं कह सकते, ससदात्मक लोकतन्त्र में मन्त्रिपरिषद् को इस प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त होना स्वाभाविक और आवश्यक होता है। इन्हीं शक्तियों के कारण मन्त्रिपरिषद् उत्तरदायी बन पाती है।

मन्त्रिपरिषद् की कार्यप्रणाली—राज्य के कार्यों में स्वतन्त्रता के बाद बहुत तेजी के साथ विकास हुआ है, एक ओर तो वह लोककल्याणकारी बन गया है दूसरी ओर वह समाजवादी बनता जा रहा है अतः मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों की संख्या में वृद्धि होती जा रही है जिसके कारण यह आवश्यक हो गया है कि मन्त्रिपरिषद् में कई श्रेणी के सदस्य लिये जायें। आज साधारण तौर पर प्रायः सभी राज्यों में मन्त्रिपरिषद् के तीन भाग बन गये हैं। एक भाग में वे लोग हैं जो मन्त्री कहलाते हैं, वे अन्तरंग मण्डल (Cabinet) के सदस्य होते हैं तथा मन्त्रिपरिषद् की नीतियों का निर्माण करते हैं, दूसरे भाग में उपमन्त्री (Deputy-Ministers) हैं, ये लोग अलग अलग विभागों के मन्त्रियों के साथ सहायक के तौर पर लगे रहते हैं तथा धीरे-धीरे मन्त्री पद रिक्त होने पर मन्त्री बनते हैं, तीसरे भाग में वे लोग हैं जो मन्त्री न होकर सचिव हैं। इन्हें संसदीय-सचिव (Parliamentary-Secretary) कहा जाता है। ये लोग भी विभिन्न विभागों के मन्त्रियों और उपमन्त्रियों को उनके कामों में सहायता देते हैं तथा विधानमण्डल में सत्ताधारी राजनीतिक दल के सदस्य होते हैं।

अन्तरंगमण्डल जो निर्णय करता है वे मन्त्रिपरिषद् के निर्णय माने जाते हैं। मन्त्रिपरिषद् की बैठकों की अध्यक्षता मुख्यमन्त्री करता है। बैठकों की कार्यवाही गुप्त होती है और कोई भी मन्त्री उसकी चर्चा नहीं कर सकता। उनका अपना पृथक सचिवालय होता है जिसमें स्थायी सचिव होते हैं जो कार्यवाही का अभिलेख इत्यादि रखते हैं तथा मन्त्रिपरिषद् द्वारा सौंपे गये अन्य कार्य करते हैं।

संविधान के अनुच्छेद १६४ में कहा गया है कि उड़ीसा, बिहार और मध्य-प्रदेश राज्यों में आदिम जातियों के कल्याण के लिए एक मन्त्री होगा जो साथ-साथ अनुसूचित जातियों और पिछड़े वर्गों के कल्याण तथा दूसरे कार्यों का उत्तरदायित्व भी सम्हालेगा।

मुख्यमन्त्री की स्थिति—जिस प्रकार राज्य का अध्यक्ष राज्यपाल होता है उसी प्रकार शासन का अध्यक्ष मुख्यमन्त्री होता है। वह मन्त्रिपरिषद् में ही नहीं

विधानमण्डल में भी केन्द्रीय व्यक्ति होता है। वह विधानसभा का नेता होता है तथा उसकी शक्ति का आधार यही है कि उसके पीछे उसके दल का समर्थन होता है जो विधान सभा में बहुसंख्या में होता है।

मुख्यमन्त्री के कार्यों का वर्णन हम इस प्रकार कर सकते हैं—मन्त्रिपरिषद् और अन्तरंग मण्डल की अध्यक्षता करना, मन्त्री पद पर नियुक्त किये जाने के लिये व्यक्तियों की एक नामावली राज्यपाल के सामने पेश करना, मन्त्रियों के बीच में प्रशासकीय विभागों का वितरण करना, विभिन्न मन्त्रालयों और विभागों के बीच सामंजस्य पैदा करना, राज्यपाल को राज्य के शासन के बारे में समस्त जानकारी देना, राज्यसूची के विषय पर राज्य की नीतियों के निर्माण में मन्त्रिपरिषद् का नेतृत्व करना, विधानसभा का उसके कामों में विशेषकर विधि निर्माण के काम में नेतृत्व करना, राज्यपाल की शक्तियों के प्रयोग के लिये मन्त्रिपरिषद् का निर्णय उसके सामने रखना, विधानसभा में राज्य की नीतियाँ और राज्य के प्रशासन के लिये उत्तरदायित्व ग्रहण करना तथा उसका विश्वास प्राप्त किया रहना, सभ से प्राप्त आदेशों पर विचार और उनका पालन। वर्तमान काल में मुख्यमन्त्री का काम बहुत अधिक बढ़ गया है वह राष्ट्रीय विकास परिषद् का सदस्य होता है जिसका अध्यक्ष देश का प्रधानमन्त्री होता है, वह राज्य की योजनाओं के निर्माण और उनके सफल संचालन के लिये उत्तरदायी होता है। इन सब कामों के अतिरिक्त वह राज्य-प्रशासन में एक प्रशासकीय विभाग का अध्यक्ष भी होता है तथा जिस प्रकार दूसरे मन्त्री अपने-अपने विभाग के लिये उत्तरदायी होते हैं वह भी अपने विभाग के लिये उत्तरदायी होता है, अन्तर केवल इतना ही है कि जहाँ दूसरे मन्त्री प्रश्नोत्तरकाल में अपने अपने विभाग से सम्बन्धित प्रश्नों का ही उत्तर देते हैं वहाँ वह सभी विभागों से सम्बन्धित मामलों को सम्हालता है।

मुख्यमन्त्री अपनी मन्त्रिपरिषद् का प्राण होता है, वह उसके कंधों पर ही टिकी रहती है। यदि उसकी मृत्यु हो जाय या वह त्यागपत्र दे दे तो सारी मन्त्रिपरिषद् भग्न हो जाती है। इसीलिये कहा गया है कि मुख्यमन्त्री मन्त्रिपरिषद् की भवन का आधारस्तम्भ होता है। उसका व्यक्तित्व यदि प्रभावशाली है तो राज्य का शासन अधिक स्थायी होगा तथा उसकी मन्त्रिपरिषद् अधिक टिकाऊ होगी अन्यथा उसमें स्थायित्व का अभाव रहेगा।

राज्य का महार्थवक्ता

जिस प्रकार सभ में राष्ट्रपति महान्यायवादी की नियुक्ति करता है उसी प्रकार मन्त्रिपरिषद् के अनुसार राज्यपाल राज्य में एक महार्थवक्ता की नियुक्ति करता है। महार्थवक्ता नियुक्त किये जाने वाला व्यक्ति भारत का नागरिक होना चाहिये तथा उसमें इतनी योग्यता होनी चाहिये कि वह उच्च-न्यायालय का न्यायाधीश बनाया जा सके।

महाधिवक्ता (Advocate General) का कार्य है कि वह राज्यपाल को विधि सम्बन्धी प्रश्नों पर मन्त्रणा दे तथा उसके द्वारा सौंपे गये अन्य वैधानिक कर्तव्यों का पालन करे। वह उन कार्यों को भी करता है जो संविधान ने उसे सौंपे हैं।

महाधिवक्ता के वेतन, भत्ते आदि के बारे में राज्यपाल निश्चय करता है तथा वह अपने पद पर राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त रहता है।

२



अध्याय . २२

राज्यों की शासन प्रणाली : विधानमण्डल

संविधान ने भारत के पन्द्रह राज्यों में से प्रत्येक में एक विधानमण्डल की स्थापना की है, राज्यपाल तथा विधानसभा सब राज्यों में उसके अनिवार्य अंग के रूप में स्वीकार किये गये हैं। इनके अतिरिक्त निम्न राज्यों में विधान परिषद की स्थापना भी की गई है—आंध्रप्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, गुजरात, मध्यप्रदेश, मैसूर, पंजाब, उत्तरप्रदेश और पश्चिमी बंगाल। दोष राज्यों में केवल विधानसभा ही है।

संसद को यह अधिकार दिया गया है कि यदि किसी राज्य की विधानसभा अपनी कुल सदस्य संख्या के बहुमत से तथा उपस्थित व मत देने वाले सदस्यों के दो तिहाई मतों से यह प्रस्ताव पारित कर दे कि उन राज्य में यदि विधान परिषद नहीं है तो उसकी स्थापना की जाये या यदि बड़ा विधान परिषद है तो उसे भंग कर दिया जाये तो संसद जैसा उचित समझे वैसा कर सकती है। इस प्रकार नई विधानपरिषदें बनाई जा सकती हैं और पुरानी मिटाई जा सकती हैं।

विधानसभा

(Legislative Assembly)

विधानसभा राज्य का प्रतिनिधि सदन है, उसमें सदस्यों की संख्या अधिक से अधिक ५०० और कम से कम ६० होगी। इन सदस्यों का निर्वाचन राज्य में रहने वाले भारत के वे समस्त नागरिक करेंगे जिनका नाम उस राज्य की मतदाता सूचियों में दर्ज है। निर्वाचन प्रत्यक्ष होगा तथा गुप्त मतदान प्रणाली के द्वारा होगा। निर्वाचन कराने का काम भारत के निर्वाचन आयोग के जिम्मे होगा। निर्वाचनों के लिये सारे राज्य को एक गवर्नरीय-निर्वाचन-क्षेत्रों में बांटा जायेगा तथा प्रत्येक नई जनगणना के पश्चात् संघीय विधियों के अनुसार निर्वाचनक्षेत्रों का पुनर्गठन किया जायेगा।

संविधान ने अनुच्छेद ३३२ में यह आदेश दिया है कि असम को छोड़कर प्रत्येक राज्य की विधानसभा में अनुमूचित जातियों और वर्गों के लोगों के निम्ने कम से कम उतने स्थान सुरक्षित रहेंगे जितने जनसंख्या के अनुपात से राज्य में उन्हें मिलने चाहिये। असम की विधानसभा में स्वशासी जिलों के लिये उनकी जनसंख्या के अनुपात में स्थान सुरक्षित रहेंगे तथा उन स्थानों से स्वशासी क्षेत्रों में रहने वाले अनुमूचित वर्गों के लोग ही चुने जा सकेंगे।

अनुच्छेद ३३३ राज्यपाल को यह शक्ति देता है कि यदि वह समझता है कि राज्य की विधानसभा के भीतर आग्ल-भारतीय जाति के लोगों को समुचित प्रतिनिधित्व नहीं प्राप्त हुआ है तो वह विधानसभा में उस जाति के उतने सदस्य मनोनीत कर सकता है जितने वह उचित समझे ।

अनुमूर्चित जातियों व वर्गों तथा आग्लभारतीय जाति के लिये स्थानों के सुरक्षित रखने तथा मनोनीत किये जाने की व्यवस्था संविधान ने (अनु० ३३४) केवल दस वर्षों के लिये की थी परन्तु आठवें संशोधन के द्वारा जो संसद ने १ दिसम्बर १९५६ को स्वीकार किया है यह अवधि अगले दस वर्ष के लिये और बढ़ा दी गई है ।

वार्यकाल—विधानसभा का कार्यकाल सामान्यतया पांच वर्ष निर्धारित किया गया है परन्तु राज्यपाल को यह शक्ति दी गई है कि यदि वह उचित समझे तो उसे उसके पहले ही विघटित कर सकता है । वह दो परिस्थितियों में ऐसा करता है, या तो उस मुख्यमंत्री यह परामर्श दे कि विधानसभा को विघटित कर दिया जाये या राष्ट्रपति राज्य में आपात्काल की घोषणा करके उसे यह आदेश दे कि वह विधानसभा को भंग कर दे । भंग हो जाने के बाद उसका निर्वाचन इस प्रकार हो जाना अनिवार्य है कि विधानसभा के भंग होने से पहले समाप्त होने वाले अधिवेशन (सत्र) और पुनर्निर्वाचन के बाद होने वाले पहले सत्र के प्रारम्भ होने की तिथि के बीच में ६ मास से अधिक का अन्तर न हो ।

संसद को यह अधिकार दिया गया है कि वह आपात्कालीन-घोषणा के बाद विधानसभा को अवधि एक बार में एक वर्ष के लिये बढ़ा सकती है परन्तु यह अवधि आपात्काल के समाप्त होने पर ६ मास पूरे होते ही समाप्त हो जाती है और उस समय अनिवार्य रूप से नये निर्वाचन कराने होते हैं ।

अध्यक्ष—निर्वाचन होने के पश्चात् विधानसभा यथाशीघ्र अपने पहले सत्र में ही अपने दो अधिकारियों अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव करती । ये दोनों सदन के सदस्य होते हैं । जब इनमें से किसी का या दोनों पद रिक्त हो जाते हैं तो सदन यथाशीघ्र इन पदों के लिये निर्वाचन करता है । अध्यक्ष और उपाध्यक्ष सदन के सदस्य न रहने पर अपना पद रिक्त कर देते हैं, वे स्वयं अपने पद से त्यागपत्र दे सकते हैं तथा यदि विधानसभा के सदस्य चौदह दिन की सूचना देकर विधानसभा में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष या दोनों के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रखें और वह प्रस्ताव सदन के बहुमत से स्वीकार कर लिया जाय तो वे अपने पदों से त्यागपत्र दे देते हैं ।

अध्यक्ष का पद ब्रिटिश परम्परा के आधार पर एक आजीवन पद माना गया है, तथा यदि उसका आचारण निष्पक्ष रहता है तो सामान्यतया उसको ही बार-बार अध्यक्ष चुन लिया जाता है । संविधान ने अनुसार भी वह तब तक अपने पद पर रहता है जब तक कि विधानसभा के भंग होने के बाद नये निर्वाचन हो और उनके बाद नये अध्यक्ष का निर्वाचन न हो जाय । इस प्रकार उसके पद को स्थायित्व दिया

गया है यानी विधानसभा भंग हो सकती है परन्तु उसके अध्यक्ष का पद अखण्ड रहता है। विधानसभा की अनुपस्थिति में भी उसका अध्यक्ष अपने पद पर रहता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष सभा के उन सत्रों की अध्यक्षता नहीं करेंगे जिनमें उनके विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर वाद विवाद हो रहा हो, उन्हें उस समय अपना बचाव देने और विवाद में भाग लेने का अधिकार दिया गया है। यदि वे दोनों ही किसी समय किसी अनिवार्य कारण से अनुपस्थित हों तो सभा के अध्यक्ष मण्डल का कोई सदस्य अपने क्रम से सभा की अध्यक्षता करेगा। यदि उनमें से भी कोई नहीं तो सभा अपनी अध्यक्षता करने के लिए किसी सदस्य को उस सत्र का अध्यक्ष चुन सकती है।

अध्यक्ष सामान्यतया चर्चाओं में भाग नहीं लेता, यद्यपि उसे स्पीकर कहा गया है तथापि वह सभा का सबसे कम बोलने वाला सदस्य है उसका काम दूसरों की बोलने का अवसर देना है। वह सामान्यतया विभाजन के समय अपना मत भी नहीं देता है परन्तु यदि किसी समय सभा में किसी प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में समान मत पड़े तो वह गुत्थी को सुलझाने के लिये निर्णायक मत दे सकता है।

अध्यक्ष का दलातीत चरित्र—लोकसभा के अध्यक्ष की भांति विधानसभा के अध्यक्ष को भी पक्षातीत होना चाहिये। यह आवश्यक है कि वह सभा के भीतर सब दलों के सदस्यों के साथ समानता का व्यवहार करे, सबको समान रूप से बोलने के अवसर प्रदान करे तथा उनकी बातों की ध्यान और धीरज से सुने। हम लोकसभा के अध्यक्ष के प्रसंग में यह बात बता चुके हैं कि विधानसभा के अध्यक्ष का दलातीत होना ही लोकतंत्र की रक्षा कर सकेगा। यदि सभा के भीतर अध्यक्ष किसी दल का पक्ष लेता है तथा दूसरे का विपक्ष करता है तो इसका परिणाम यह होगा कि विधानसभा सरकार के विरोधी विचारों को प्रकट करने में समर्थ नहीं रहेगी और यदि ऐसा हुआ तो लोकतन्त्र समाप्त होने में देर नहीं लगेगी। असन्तुष्ट विरोधी दल अपने विचारों को प्रकट करने के लिये जब विधानसभा का मंच प्राप्त करने में असमर्थ रहेंगे तो वे गुप्त कार्यवाहियों की शरण लेंगे तथा देश में हिंसक क्रियाओं और पड़ोस की राजनीति का सूत्रपात हो जायगा। इस दृष्टि से यह आवश्यक है कि अध्यक्ष विशेषकर विरोधी दलों के प्रति उदारता की दृष्टि रखे तथा उन्हें इस बात का पूरा अवसर दे कि वे अपने विचार को पूरे तर्कों के साथ सदन के सामने रख सकें। ये लोकतन्त्र का अर्थ भी हृदय-परिवर्तन और विचार परिवर्तन द्वारा शासन है। तसद या विधानसभा के भीतर जो लोग सदस्य होने हैं वे वहाँ एक दूसरे का हृदय और विचार बदल कर शासन की सत्ता प्राप्त करने की चेष्टा करते हैं। विधानसभा विरोधियों को परास्त करने का स्थान नहीं है वरन् वह सही अर्थों में विचार के मथन का मञ्च है। यह तभी हो सकता है जब निष्पक्ष होकर सबको विचार प्रकट करने का अवसर दिया जाये।

अध्यक्ष के लिये सविधान ने तो यह आवश्यक नहीं माना है कि वह किसी राजनीतिक दल का सदस्य नहीं होगा परन्तु हमने ब्रिटिश परम्पराओं को इस विषय

में अपने लिये आदर्श माना है और हम धीरे-धीरे उसकी दिशा में बढ़ना चाहते हैं। सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि सब राजनीतिक दल इस परम्परा के निर्माण में सहयोग दें। सबसे प्रमुख बात यह है कि अध्यक्ष सभा की सदस्यता के लिये जिस निर्वाचन क्षेत्र से खड़ा हो वहाँ उसका विरोध न किया जाय तथा उसे निर्विरोध चुन लिया जाय तो वह व्यक्ति स्वयं ही निर्दलीय हो जायेगा। एक बार अध्यक्ष बनने के बाद जब तक वह चाहे तब तक उसे ही अध्यक्ष बनाया जाय यह परम्परा बहुत आवश्यक है। यदि उस के चरित्र में ऐसा कोई दोष हो कि उसका अध्यक्ष रहना सभा के लिये अपमान की बात हो जाय तो उसे हटाया जा सकता है।

अध्यक्ष की निष्पक्षता उसके पद की स्थिर बनाने में मदद करेगी तथा उसके पद की स्थिरता उसको निष्पक्ष बनायेगी। ये दोनों परस्पर आश्रित हैं।

अध्यक्ष के कार्य—विधानसभा का अध्यक्ष सामान्यतया निम्न कार्य करता है—

- १ सभा की बैठकों का सभापतित्व करना,
- २ सभा में शान्ति तथा मुख्यवस्था बनाय रखना,
- ३ सदस्यों को बोलने का अवसर देना,
- ४ मुख्यमन्त्री के परामर्श से सभा के सत्रों का कार्यक्रम बनाना,
- ५ यह निर्णय करना कि कोई विधेयक जो उसके पास सभा में रखने के लिये भेजा गया है धन विधेयक है या नहीं
- ६ सदस्यों के प्रश्नों की छानना और उत्तर के लिये विभिन्न मन्त्रियों के पास भेजना,
- ७ स्थगन प्रस्ताव पेश करने की अनुमति देना या देने से मना करना।
- ८ परिषद से भाने वाले विधेयकों को सभा के सामने रखना और सभा द्वारा पारित विधेयकों को परिषद के सामने भेजना, तथा अन्तिम रूप में विधानमण्डल द्वारा किसी विधेयक के पारित हो जाने पर उसे राज्य-पाल के हस्ताक्षर के लिये भेजना।

विधान परिषद्

(Legislative Council)

राज्य विधानमण्डल के दूसरे सदन का नाम विधान-परिषद् है। इसके भीतर राज्य की विधानसभा के कुल सदस्यों की संख्या के एक तिहाई सदस्य हो सकते हैं तथा कम से कम ४० सदस्य होते हैं। सदस्य होने के लिये यह आवश्यक है कि प्रत्येक उम्मीदवार की आयु कम से कम तीस वर्ष हो तथा उसके भीतर वे सब योग्यताओं हो जो विधि द्वारा निर्धारित की जायें।

निर्वाचन—परिषद् के सदस्यों का निर्वाचन आनुपातिक पद्धति के अनुसार एकल सङ्क्रमणीय मत (Single Transferable Vote) द्वारा होता है।

परिषद् के एक तिहाई सदस्य राज्य की नगरपालिकाओं, जिला-परिषदों तथा अन्य स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के सदस्यों के एक सम्मिलित निर्वाचन मण्डल द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं।

परिषद् की सदस्य सभा का बारहवां अथवा राज्य के भीतर रहने वाले उन व्यक्तियों द्वारा निर्वाचित किया जाता है जो कम से कम तीन वर्ष से किसी भारतीय विश्वविद्यालय के स्नातक (Graduate) हो अथवा संसद द्वारा इस काम के लिये स्नातक के तुल्य मान लिये गये हो।

अन्य बारहवें अंश का निर्वाचन एक ऐसा निर्वाचक मण्डल करता है जिसमें माध्यमिक विद्यालयों के भीतर कम से कम तीन वर्ष से अध्यापन कार्य करने वाले शिक्षक होते हैं।

अन्य एक तिहाई सदस्यों को विधानसभा के सदस्य बाहर से (अपने सदस्यों में से नहीं) करते हैं।

परिषद् के शेष सदस्यों को राज्यपाल साहित्य, विज्ञान, कला, सहकारी प्रान्दोलन और सामाजिक सेवा के क्षेत्र में ज्ञान और व्यावहारिक अनुभव प्राप्त लोगों में से मनोनीत करता है।

कार्यकाल—विधान-परिषद् एक स्थायी संस्था है परन्तु इसके सदस्य इसमें प्राजीवन नहीं रहते, उनका कार्यकाल ६ वर्षों है। हर दूसरे वर्ष परिषद् के एक तिहाई सदस्य अपना कार्यकाल पूरा करके निवृत्त हो जाते हैं तथा उन रिक्त स्थानों पर नये निर्वाचन हो जाते हैं, परिषद् के निवृत्त सदस्य निर्वाचन के लिये फिर से लड़ सकते हैं उन पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। परिषद् राज्यपाल द्वारा विघटित नहीं की जा सकती।

सभापति और उपसभापति—परिषद् अपने दो सदस्यों को क्रमशः सभापति और उपसभापति चुनती है। उनमें से किसी एक का या दोनों का पद रिक्त होने पर वह दूसरा चुनाव करती है।

यदि उन दोनों में से कोई सदन का सदस्य नहीं रहता तो वह अपना पद रिक्त कर देगा। यदि वह चाहे तो अपने पद से त्यागपत्र भी दे सकते हैं। इसके प्रतिरिक्त यदि परिषद् चाहे तो उनमें से किसी एक को या दोनों को चौदह दिन की पूर्व सूचना देकर उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव अपनी कुल सदस्य सभा के बहुमत से पारित कर सकती है, उस स्थिति में उस अधिकारी को अपना पद रिक्त करना होगा।

सभापति की अनुपस्थिति में उपसभापति सदन की अध्यक्षता और उस पद में सम्बन्धित कार्यों को करेगा तथा यदि वह भी अनुपस्थित हो तो परिषद् के सभापति मण्डल का कोई उपस्थित सदस्य अपने क्रम से उस कार्य को करता है। यदि उनमें से भी कोई न हो तो सदन जिस व्यक्ति को उसी समय इस कार्य के लिये नियुक्त कर वह उस बैठक का सभापतित्व करता है।

यदि किसी समय सदन में सभापति के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव पर विचार हो रहा हो तो उस समय वह सदन का सभापतित्व नहीं करेगा और यदि उपसभापति के विरुद्ध विचार हो रहा हो तो वह सदन का सभापतित्व नहीं करेगा । उन लोगों को अपने-अपने मामले में सदन की कार्यवाही में भाग लेने और अपना बचाव करने का अधिकार होता है । उस समय वह सदन के सदस्य की हैसियत से मतदान कर सकेगा और उसे अध्यक्ष होने के नाते निर्णायक मत देने का अधिकार उस बैठक में नहीं होगा ।

दोनों सदनों से सम्बन्धित नियम

सचिवालय—दोनों सदनों का अपना सचिवालय होगा जिसके कर्मचारियों की नियुक्ति आदि के नियम विधानसभा के लिये उससे अध्यक्ष से परामर्श करके व विधानपरिषद के लिये उससे सभापति से परामर्श करके राज्यपाल बनाता है, तथा वे नियम राज्य की अन्य विधियों के समान ही प्रभावशाली होते हैं ।

पदाधिकारियों के वेतन-भत्ते—विधानसभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के तथा परिषद के सभापति और उपसभापति के वेतन और भत्ते तथा अन्य सुविधायें विधानमण्डल द्वारा निर्धारित किये जाते हैं ।

क्षपण—प्रत्येक सदस्य को अपने सदन की कार्यवाही में भाग लेने से पूर्व अपने पद की क्षपण लेनी होती है जिसे वह राज्यपाल या उसके द्वारा नियुक्त किसी दूसरे अधिकारी के सामने लेता है ।

निर्णय—दोनों सदनों में निर्णय बहुमत से किये जाते हैं, केवल उन मामलों में विशेष बहुमत की आवश्यकता होगी जिनमें मविधान का बँसा आदेश है । सामान्यतया अध्यक्ष और सभापति अपने-अपने सदन में मतदान के समय मत नहीं देंगे परन्तु यदि किसी प्रस्ताव के पक्ष और विपक्ष में समान मत आते हैं तो वह अपना निर्णायक मत दे सकता है ।

गणपूर्ति—मविधान में बताया गया है कि प्रत्येक सदन में गणपूर्ति के लिये कम से कम १० या सदन की सदस्य संख्या का दसवा भाग, इनमें से जो भी अधिक हो उपस्थित होना चाहिए । यदि इतने सदस्य उपस्थित नहीं होते हैं तो सदन की कार्यवाही स्थगित कर दी जायगी । विधानमण्डल को यह अधिकार है कि वह इस व्यवस्था में कोई परिवर्तन करना चाहे तो कर ले ।

कार्यवाही की विहितता—किसी सदन में कोई स्थान रिक्त होने के कारण सदन की कार्यवाही अविहित नहीं मानी जायेगी, इसी प्रकार यदि यह बात ज्ञात हो जाये कि सदन की कार्यवाही में किसी ऐसे व्यक्ति ने भाग लिया है जिसे बँसा करने का अधिकार नहीं था तथा उसने अपना मत भी दिया है तो भी सदन की उस बैठक की कार्यवाही अविहित नहीं मानी जायगी ।

सरार्यों के पदों का रिक्त होना—निम्न परिस्थितियों में किसी भी सदन में

सदस्यों के पद रिक्त माने जायेंगे—

१. कोई भी सदस्य दोनों सदनों का सदस्य नहीं हो सकता, अतः विधान-मण्डल इस बारे में नियम बनाता है कि जिस व्यक्ति ने दोनों सदनों में सदस्यता प्राप्त कर ली हो एक सदन में उसका पद रिक्त माना जाये।

२. यदि कोई व्यक्ति कई राज्यों के विधानमण्डलों की सदस्यता प्राप्त कर लेता है तो राष्ट्रपति उसे कुछ समय का अवसर देता है कि वह एक राज्य में अपनी सदस्यता बनाये रखकर अन्य राज्यों में अपने स्थान का त्याग कर दे, परन्तु यदि वह इस अवधि में ऐसा नहीं करता है तथा सबका सदस्य बना रहता है तो राष्ट्रपति अपने आदेश से सब राज्यों के विधानमण्डलों में उसकी सदस्यता को समाप्त कर देगा और उसका स्थान रिक्त माना जायेगा।

३. यदि कोई सदस्य सदन के अध्यक्ष या सभापति के सामने अपना त्याग-पत्र पेश कर देता है तो उसका स्थान रिक्त हो जाता है, इसी प्रकार यदि सदन के नियमों के अनुसार किसी सदस्य में कोई अयोग्यताएँ पैदा या सिद्ध हो जायें तो उसका स्थान रिक्त हो जायेगा, इन अयोग्यताओं का उल्लेख हम आगे कर रहे हैं।

४. यदि कोई सदस्य बिना सदन के अध्यक्ष या सभापति की अनुमति के लगातार साठ दिन तक सदन की कार्यवाही से अनुपस्थित रहता है तो अपने आप ही उसका पद रिक्त हो जायेगा।

५. कोई व्यक्ति राज्य विधानमण्डल के किसी सदन और संसद के किसी सदन का सदस्य एक साथ नहीं रह सकता। अतः एक सदन में उसका स्थान रिक्त हो जाता है।

सदस्यों की अयोग्यताएँ—सदन के सदस्य निम्न आधारों पर सदन की सदस्यता के अयोग्य माने जायेंगे और जैसा कि हम पीछे कह चुके हैं, सदन में उनका पद अयोग्य सिद्ध होते ही रिक्त माना जायेगा —

१. यदि कोई सदस्य भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अन्तर्गत कोई लाभ का पद धारण किये हुये है, (मन्त्रीपद या ससदीय सचिव के पद को लाभ का पद नहीं माना गया है),

२. यदि कोई अधिकृत न्यायालय उसके बारे में यह निर्णय दे दे कि उसका मस्तिष्क ठीक नहीं है,

३. यदि वह अविमुक्त दिवालिया हो,

४. यदि वह मरुद की किसी विधि के अन्तर्गत अयोग्य सिद्ध होता हो।

अयोग्यताओं का निर्णय राज्यपाल करता है। राज्यपाल के लिये यह अनिवार्य है कि वह ऐसे प्रत्येक मामले में निर्वाचन आयोग से परामर्श करेगा और उसके मत के अनुसार निर्णय करेगा।

सदनों, उनकी समितियों और उनके सदस्यों के विशेषाधिकार—अविधान के अनुच्छेद १८४ में बताया गया है कि विधानमण्डलों के दोनों सदनों में भाषण की

स्वतन्त्रता होगी और सदस्यों को वहाँ कोई बात कहने के लिये न्यायालय के सामने उपस्थित नहीं किया जा सकता। सदस्यों को यह भी अधिकार है कि वे विधान-मण्डल की किसी भी समिति में कोई भी मत प्रकट करें तथा उस समिति की कार्य-वाही प्रकाशित होने पर भी उसमें कही गई किसी बात के लिये न्यायालय में कोई प्रश्न नहीं उठाया जा सकता। इसी प्रकार सदस्यों को यह अधिकार है कि वे किसी प्रश्न पर अपनी पसन्द के अनुसार मत दे सकें। विधानमण्डल स्वयं अपने और अपने सदस्यों के विशेषाधिकारों की व्याख्या करेगा, तथा मोटे तौर पर उन्हें वे सब विशेषाधिकार प्राप्त होंगे जो भारत का संविधान प्रवर्तित होने के समय ब्रिटिश संसद को प्राप्त थे।

दोनों सदनों के सदस्यों को वे वेतन, भत्ते और दूसरे साधन-सुविधा उपलब्ध होंगे जो समय-समय पर विधानमण्डल तय करे।

विधानमण्डल में राज्यपाल की स्थिति

राज्यपाल विधानमण्डल का एक अंग है। वह उसके सम्बन्ध में कुछ कार्य करता है। इनका वर्णन हम राज्यपाल की शक्तियों और उसके कार्यों के विवरण में गत अध्याय में कर चुके हैं। यहाँ उस बारे में संक्षेप में यह बताना पर्याप्त होगा कि राज्यपाल दोनों सदनों को आहूत करता है, उनका सन्निवेश करता है, और विधानसभा को विघटित कर सकता है। उसे यह अधिकार है कि वह विधानसभा के निर्वाचन के बाद पहले सत्र का उद्घाटन स्वयं करे तथा उस समय विधानसभा के सामने (यदि दो सदन हों तो दोनों के संयुक्त अधिवेशन के सामने) यह बताये कि उसने उन्हें क्यों आहूत (Summon) किया है। वह जब चाहे एक या दोनों सदनों को अपना सन्देश भेज सकता है तथा एक या दोनों सदनों को समवेत (इकट्ठा) करके उनके सामने भाषण दे सकता है। विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयको पर अपनी स्वीकृति दे सकता है, या अपने सन्देश सहित उन्हें वापिस विधानमण्डल के पुनर्विचार के लिये लौटा सकता है, अथवा उनमें से जिसे वह चाहे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये रोक सकता है। संविधान ने इस बारे में केवल एक ऐसे अवसर का उल्लेख किया है जबकि विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजा जा सकता है वह तब जबकि राज्यपाल को ऐसा लगे कि यदि वह विधेयक विधि का रूप ले लेता है तो राज्य के उच्च-न्यायालय की प्रतिष्ठा और उसकी शक्ति को हानि पहुँचाने की सम्भावना है।

जब कोई विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा जाये तब राष्ट्रपति धन-विधेयको के अतिरिक्त दूसरे विधेयक को अपनी सिफारिश के साथ राज्यपाल के पास वापिस भेज देगा जो उसे सदनों के सामने विचारार्थ रखेगा। सदन छह मास के भीतर उस पर विचार करके उसे सशोधन सहित या असशोधन रहित रूप में पारित करेगा तथा उसे पुनः राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजा जावेगा। संविधान

तना कहकर मौन हो गया है, परन्तु यह बात बहुत स्पष्ट है कि यदि विधेयक का विषय ऐसा है जो संविधान के अन्तर्गत राज्य विधानमण्डल के क्षेत्र में है तो राष्ट्रपति को उस पर अपनी स्वीकृति देनी ही होगी वह उसे रोक नहीं सकता तथा अस्वीकार भी नहीं कर सकता।

राज्यपाल एक काम यह करता है कि वह वित्तीय वर्ष के अन्त में विधानसभा के सामने राज्य का वित्तीय विवरण पेश कराता है तथा उसके सामने आगामी वर्ष के लिए आय और व्यय के प्रस्ताव रखवाता है। वह दोनों महनों के सामने राज्य के लेखा निरोक्षण का प्रतिवेदन (Report), लोकसेवा आयोग का प्रतिवेदन तथा दूसरे महत्वपूर्ण आवेदन, प्रतिवेदन रखवाता है।

घन विधेयकों को सदन के सामने रखने से पूर्व विधानसभा का अध्यक्ष राज्यपाल की अनुमति के लिए भेजता है और राज्यपाल यदि मन्त्रिमण्डल उसे परामर्श दे तो उस पर अनुमति देता है अन्यथा अनुमति नहीं प्रदान करता। जब घन विधेयक विधानमण्डल द्वारा पारित होने के बाद राज्यपाल के पास भेजे जाते हैं तो वह उनको पुनर्विचार के लिए नहीं भेज सकता उन पर उसे तुरन्त अपनी स्वीकृति प्रदान करनी ही होगी यदि वह कोई घन-विधेयक राष्ट्रपति के पास उसकी स्वीकृति के लिये भेजता है तो राष्ट्रपति उस पर अपनी स्वीकृति तुरन्त प्रदान करेगा। वित्त को पूर्णतया विधानसभा के आधीन रखा गया है।

राज्यपाल के इन कार्यों का अवलोकन करने के बाद हम हम निर्णय पर पहुँचते हैं कि वह विधि-निर्माण के काम में कोई प्रत्यक्ष भाग नहीं लेता तथा सिवाय अध्यादेश जारी करने के (जो विधानमण्डल की स्वीकृति के बिना रद्द हो जाते हैं), उसे किसी प्रकार की विधि बनाने का अधिकार नहीं है वह विधि निर्माण के काम पर अपना नैतिक प्रभाव भल ही डाल सके कोई वैधानिक प्रभाव नहीं डाल सकता। इस प्रकार उसे कोई विधायी शक्ति नहीं दी गई है, विधि निर्माण के सम्बन्ध में उसकी शक्ति का कार्यपालिका प्रकृति की है जिनका प्रयोग वह राज्य के प्रधान कार्यपालिका अधिकारी के रूप में करता है।

विधि निर्माण की प्रक्रिया

राज्य में विधि निर्माण की प्रक्रिया लगभग वैसी ही है जैसी कि संघ में है। यहाँ केवल अन्तर यह है कि संसद के दोनो सदनों में जिस प्रकार सम्बन्ध है उन सम्बन्धों का राज्य-विधानमण्डल में अभाव है। संसद के दोनो सदन सिवाय घन-विधेयकों के दूसरे सब मामलों में समान शक्ति रखते हैं परन्तु राज्यों में वैसा नहीं है। राज्यों के विधानमण्डल में विधानसभा की साधारण और वित्तीय दोनों प्रकार के विधायी क्षमता में अन्तिम शक्ति प्राप्त है। वहाँ परिषद का काम केवल विधायी प्रस्तावों पर चर्चा करना तथा मुझाव देना मात्र है, उसे विधानसभा की समानता प्राप्त नहीं है, तथापि वह विधि निर्माण के कार्य में भाग लेती है।

राज्य की विधायी सत्ता—राज्यों की निम्न क्षेत्रों में विधान बनाने की सत्ता दी गई है —

- (क) राज्य-सूची के समस्त विषयों पर,
- (ख) समवर्ती सूची के उन विषयों पर जिन पर तब तक संघ की कोई विधिया न हो अथवा वे विस्तृत व विशद न हो।
- (ग) अथ विषयों पर जो उसे संघ मसद द्वारा सौंपे जायें।

राज्यों की विधायी प्रक्रिया को भी संघ की भांति दो भागों में बांटा जा सकता है—साधारण विधि निर्माण सम्बन्धी और वित्तीय प्रक्रिया।

पारिभाषिक शब्द—समद द्वारा विधि निर्माण के प्रसंग में हमने जिन पारिभाषिक शब्दों का प्रयोग किया था उन्हीं का प्रयोग हम यहाँ करेंगे। अतः नय सिरे से उनके अर्थ यहाँ लिखने की आवश्यकता नहीं है।

साधारण विधि निर्माण

संविधान ने यह स्पष्ट कर दिया है कि जिन राज्यों में विधानसभा और परिषद दो सदन हैं वहाँ साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरस्थापित (प्रारम्भ) किये जा सकते हैं।

दोनों सदनों में विधि निर्माण में सहायता के लिये प्रचुरता के साथ समितियों का प्रयोग किया जाता है। प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होते हैं तथा यदि आवश्यक हो तो उसे समिति के पास भेजा जाता है।

जब एक सदन विधेयक को पारित कर देता है तो उसे दूसरे सदन के विचारार्थ भेज दिया जाता है वहाँ भी उसको तीन वाचनों में से होकर गुजरना पड़ता है। यदि दोनों सदन सहमत हो जाते हैं तब तो कोई कठिनाई उठती ही नहीं परन्तु यदि दोनों में मतभेद हो जाय तो निम्न प्रक्रिया अपनायी पड़ती है—

विधानसभा द्वारा विधेयक पारित करने के बाद विधान परिषद के पास भेजा जाता है यदि वह उसे अस्वीकार कर दे या जिस दिन उसे विधेयक प्राप्त हुआ है उसके तीन महीने पश्चात् तब वह उस विधेयक पर कोई निर्णय न करे या वह उसमें ऐसे संशोधन कर दे जो विधानसभा को स्वीकार न हो तो विधानसभा उस विधेयक को फिर से उसी सत्र या अगले सत्र में परिषद द्वारा प्रस्तावित या पारित संशोधनों सहित या उनके बिना विहित प्रक्रिया के अनुसार पारित करके पुनः परिषद के पास भेजती है।

इस बार भी यदि परिषद विधेयक को अस्वीकार कर दे, या एक मास तक विधेयक पर कोई निर्णय न करे, या उसमें ऐसे संशोधन कर दे जो सभा को स्वीकार न हो तो यह मान लिया जायेगा कि विधानसभा ने दूसरी बार उस विधेयक को जिस रूप में स्वीकार किया था, वह उसी रूप में विधानमण्डल द्वारा पारित कर दिया गया है तथा उसे राज्यपाल की स्वीकृति के लिये भेज दिया जायेगा। इस प्रक्रिया

का धन विधेयको के साथ कोई सम्बन्ध नहीं है।

राज्यपाल विधेयको के बारे में क्या अधिकार रखता है इसका वर्णन हम पीछे कर चुके हैं।

वित्तीय विधियों के निर्माण की प्रक्रिया

संविधान ने बताया है कि निम्न विधियों में से किसी एक, कुछ या सब से सम्बन्धित विधेयको को धन विधेयक माना जायेगा—

१. करों का आरोपण, उत्सादन, परिहार, परिवर्तन या विनियमन (imposition, abolition remission alteration or regulation of any tax),

२. राज्य द्वारा धन ऋण लेने या कोई गारन्टी देने, या राज्य द्वारा वित्तीय-वायित्वों से सम्बन्धित किसी विधि के मंजोधन का नियम,

३. राज्य की संचित निधि अथवा सार्वजनिकता निधि की रक्षा, उसमें धन जमा करना या उसमें से निकालना

४. राज्य की संचित निधि में वे धन का विनियोग

५. किसी व्यय के बारे में यह घोषणा करना कि वह राज्य की संचित निधि पर भारित होगा या ऐसे किसी व्यय की राशि बढ़ाना,

६. राज्य की संचित निधि या उसके बोक्नेले (Public-Account) के खाते में धन प्राप्त करना, उसकी रक्षा या उसमें से धन निकालना,

७. उपरोक्त विधियों में से निष्पन्न होने वाला कोई और विषय।

राज्य के विधानमण्डल में विचार के लिये प्रस्तुत किसी विधेयक के बारे में यदि यह प्रश्न उठाया जाय कि वह धन-विधेयक है या नहीं तो इस बारे में विधानसभा के अध्यक्ष का निर्णय मान्य होगा। सभा का अध्यक्ष जब ऐसे विधेयक को विधान परिषद के विचारार्थ उमने पास भेजता है या जब वह उसे राज्यपाल के हस्ताक्षर के लिये भेजता है तो उसके साथ अपने हस्ताक्षरों के साथ यह प्रमाणपत्र सजग्न करता है कि वह विधेयक धन-विधेयक है।

आयव्ययक (Budget)—राज्यपाल वित्तीयवर्ष के आरम्भ में विधानमण्डल का सामने उस वर्ष में होने वाले व्यय और आय के अनुमान रखवाता है जिसे वार्षिक वित्तीय विवरण कहा गया है। व्यय के अनुमानों में निम्न प्रकार से व्यय का वर्गीकरण किया जायेगा—

(क) वे व्यय जो राज्य की संचित निधि पर भारित हैं।

(ख) दूसरी राशियाँ जिनके बारे में यह प्रस्ताव रखा गया है कि वे भारत की संचित निधि में से व्यय की जायें।

तथा उसमें राजस्व के खाते का व्यय दूसरे व्यय से अलग दिखाया जायेगा।

राज्य की संचित निधि पर निम्न राशियाँ भारित होंगी—राज्यपाल के वेतन,

भत्ते और उससे सम्बन्धित दूसरे व्यय, विधानसभा के अध्यक्ष व उपाध्यक्ष तथा यदि परिषद हो तो उसके सभापति व उपसभापति के बतन और भत्त, राज्य के ऋण सम्बन्धित व्यय उच्च-न्यायालय व न्यायाधीशों के वेतन और भत्ते, किसी न्यायालय व न्यायाधिकरण के निर्णय के फलस्वरूप राज्य द्वारा चुकाई जाने वाली राशि तथा संविधान या राज्य द्वारा ऐसी दूसरी राशियाँ जिन्हें वे संचित निधि पर भारित घोषित कर दें।

विधानसभा को यह अधिकार नहीं है कि वह संचित निधि पर भारित राशियों के बारे में मतदान कर सके, वे राशियाँ बिना मतदान के ही स्वीकृत मान ली जाती हैं परन्तु सभा को यह अधिकार है कि वह उनके बारे में चर्चा कर सके।

जहाँ तक दूसरे व्यय के प्रस्तावों का प्रश्न है विधानसभा को यह अधिकार है कि वह उन्हें संचित निधि पर भारित करने के लिये स्वीकार कर दें या अस्वीकार कर दें। वह उनकी राशियों में कमी भी कर सकती है।

धन की मांग के बारे में कोई भी प्रस्ताव राज्यपाल की पूर्ण अनुमति के बिना सभा के सामने पेश नहीं किया जा सकता।

विधानसभा को यह अधिकार नहीं है कि वह प्रस्तावों में भारी गई राशि की मात्रा को बढ़ा सके। मांगों के स्वीकार हो जाने के बाद सभा में विनियोग विधेयक पेश किया जाता है जिसमें मसौदा आदि करने का अधिकार नहीं दिया गया है। राज्य की संचित निधि में से कोई भी राशि बिना वैधानिक स्वीकृति के नहीं निकाली जा सकती।

निधि अनुदान—लोकसभा की ही भाँति राज्य की विधानसभा भी तीन प्रकार के अनुदान स्वीकार कर सकती है—खानदान, प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान। वह इन अनुदानों में स्वीकृत राशि को राज्य की संचित निधि में से निकालने की अनुमति दे सकती है। इसके अतिरिक्त यदि स्वीकृत राशि वर्ष समाप्त होने से पूर्व ही समाप्त हो जाय, या कोई अप्रत्याशित व्यय आ जाय तो राज्यपाल विधानसभा के सामने पूरक-बजट पेश कर सकता है जिसमें कि पूरक अनुदान, अतिरिक्त अनुदान या अधि-व्यय अनुदान की मांग की जाती है। विधानसभा इन मांगों को पूरा कर सकती है। पूरक अनुदान तब मांग जाते हैं जब किसी विभाग के लिये निश्चित राशि होने वाले व्यय की अपेक्षा कम पड़ जाती है अतिरिक्त अनुदान ऐसे व्यय के लिये मांगे जाते हैं जो किसी ऐसी सेवा पर करने पड़ते हैं जिसकी कल्पना वित्तीय प्रस्तावों के समय नहीं थी, तथा अधि-व्यय अनुदान कम व्यय के लिये मांगा जाता है जो किसी विभाग के नियत स्वीकृत राशि से अधिक पहल हो व्यय कर लिया गया हो।

वित्तीय विषयों पर विधानसभा का एकाधिकार—संविधान में वित्तीय विषयों पर विधानसभा को एकाधिकार प्रदान किया है, उसमें कहा गया है कि धन विधेयक और अन्य वित्तीय प्रस्ताव केवल विधानसभा में ही पुरस्थापित (प्रारम्भ) किये जा सकते हैं। जिन राज्यों में दो सदन हैं वहाँ विधानसभा उन्हें पारित करने के बाद

विधान-परिपद के पास भेज देती है। परिपद उस विधेयक को प्राप्त करने के बाद चौदह दिनों के भीतर अपनी सिफारिशों के साथ सभा के पास लौटा देती है तथा सभा को यह अधिकार है कि वह उन सिफारिशों और सुभाव-सशोधनों को जो परिपद ने किये हैं स्वीकार कर दे या अस्वीकार कर दे।

विधानसभा उस विधेयक को दोबारा जिस रूप में स्वीकार करती है वह उसी रूप में राज्यपाल के हस्ताक्षरों के लिये भेज दिया जाता है तथा राज्यपाल उस पर अविलम्ब हस्ताक्षर कर देता है।

यदि परिपद चौदह दिन के भीतर विधेयक सभा को नहीं लौटाती है तो यह मान लिया जाता है कि विधेयक दोनों सदनों द्वारा स्वीकार कर लिया गया है।

विधान सदन की भाषा—राज्य के विधानमण्डल की कार्यवाही उस राज्य की राजकीय भाषा (या भाषाओं) में, अथवा अंग्रेजी या हिन्दी में चलती है। यदि कोई सदस्य इन भाषाओं में अपने विचार प्रकट करने में कठिनाई का अनुभव करता है तो अध्यक्ष उसे अपनी मातृभाषा में बोलने की अनुमति दे सकता है। यदि राज्य का विधानमण्डल इनके विपरीत निर्णय न करे तो सन् १९६५ के २६ जनवरी से अंग्रेजी राज्य की भाषा नहीं रहेगी।

विधान मंडल पर प्रतिबन्ध—विधानमण्डल का कोई सदन सर्वोच्च-न्यायालय या उच्च-न्यायालय के किसी न्यायाधीश के ऐसे आचरण की चर्चा नहीं कर सकता जो वह अपने कार्यों के पालन के प्रसंग में करता है।

न्यायालयों पर प्रतिबन्ध—न्यायमयों पर भी यह प्रतिबन्ध है कि वे विधानमण्डल के किसी भी सदस्य की कार्यवाही के किसी भी अंश, उसकी किसी समिति की कार्यवाही के किसी भी अंश या उनके भीतर या उसकी समिति के भीतर उसने किसी सदस्य के आचरण के बारे में कोई जांच नहीं कर सकते तथा उस बारे में कोई मुनवाई नहीं कर सकते।

अध्यादेश (Ordinance)

राज्यपाल की शक्तियों के सदर्थ में हमने अध्यादेश का वर्णन किया है, यहाँ अधिक विस्तार से उसके बारे में चर्चा करनी होगी। संविधान ने अध्यादेश को भी एक प्रकार में विधि ही माना है क्योंकि जब तक वह या तो राज्यपाल द्वारा वापिस न ले लिया जाय या विधानमण्डल द्वारा अस्वीकार न कर दिया जाय तब तक विधि के समान ही प्रभावशाली होता है।

राज्यपाल अध्यादेश तब जारी कर सकता है जबकि विधानमण्डल के दोनों सदनों में से किसी का भी सत्र न हो रहा हो। ऐसी अवस्था में यदि वह समझता है कि किसी विषय के बारे में नियम बनाना आवश्यक है तो वह अध्यादेश जारी कर सकता है, यह अध्यादेश विधि के समान ही लागू किये जायेंगे।

राज्यपाल को निम्न विषयों पर अध्यादेश जारी करने में पहले राष्ट्रपति की

स्वीकृति लेनी पड़ती है —

१ जिन विषयों के बारे में कोई विधेयक विधानमण्डल में पेश करने से पहले राष्ट्रपति की अनुमति की आवश्यकता होती है

२ जिन विषयों पर उसके लिए यह आवश्यक होता कि वह विधानमण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक को राष्ट्रपति के विचार के लिए सुरक्षित रखे और उसकी स्वीकृति प्राप्त करे ।

३ जिन विषयों पर वह स्वयं अपने विवेक से यह निर्णय करता कि उनसे सम्बन्धित विधेयक राष्ट्रपति के विचार के लिए भेजे जायें ।

अध्यादेश जारी होने के बाद किसी भी समय राज्यपाल द्वारा वापिस लिया जा सकता है । यदि वे तब तक चालू रहते हैं जबकि विधानमण्डल का मग्न आरम्भ हो तो उन्हें तुरन्त उसके सामने पेश कर दिया जाता है, यदि विधानमण्डल अपने सत्रारम्भ से ६ सप्ताह तक कोई निर्णय न ले पाय तो अध्यादेश रद्द हो जाते हैं । विधानमण्डल उससे पहले भी उन्हें रद्द कर सकता है । यदि वह उसे पसन्द करता है तो विधि के रूप में पारित कर सकता है ।

यदि राज्यपाल किसी ऐसे विषय पर अध्यादेश जारी करता है जो राज्य विधानमण्डल की विधायी सत्ता में सम्मिलित नहीं है तो वह अध्यादेश अवैध होगा और न्यायालय उस लागू करने से मना कर सकते हैं ।

एक स्थिति ऐसी भी होती है जिसमें अध्यादेश को विधानमण्डल द्वारा पारित विधि मान लिया जाता है तथा उसका रद्द नहीं किया जा सकता स्वयं विधानमण्डल भी उसको रद्द नहीं कर सकता । वह स्थिति तब पैदा होती है जब राज्य की कोई विधि सदन द्वारा बनाई गई किसी विधि के विपरीत हो या समवर्ती सूची के किसी विषय पर सचीय विधि के विरुद्ध हो ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति के आदेश पर राज्यपाल द्वारा उस विधि के संशोधन का अध्यादेश जारी कर दिया जाता है तथा वह अध्यादेश विधि का स्वरूप ले लेता है ।

विधान परिषद का महत्व

विधि निर्माण की प्रक्रिया के अध्ययन में हमने देखा कि जिन राज्यों में द्विसदनात्मक विधायिका है वहाँ विधान-सभा को ही विधि निर्माण की वास्तविक सत्ता प्राप्त है, तथा विधान परिषद को कोई शक्ति नहीं दी गई है । यदि दोनों में मतभेद होता है तो विधानसभा की इच्छा ही मानी जाती है परिषद की बात को कोई महत्व नहीं दिया जाता है । यह स्थिति ब्रिटेन जैसी है ।

इस स्थिति को देखकर दो प्रश्न पैदा होते हैं—पहला प्रश्न तो यह कि जब विधान परिषद को कोई वास्तविक सत्ता दी ही नहीं गई है तो उसकी स्थापना की ही क्यों गई है ? दूसरा प्रश्न यह है कि जब उसकी स्थापना की गई है तो उसे वास्तविक सत्ता क्यों नहीं दी गई है ?

पहले प्रश्न का उत्तर देना कठिन है, क्योंकि यदि हम यह कहें कि विधि निर्माण के कार्य में अनेक प्रसिद्ध कारणों से दूसरे सदन का बहुत महत्व होता है तो यहाँ यह शंका पैदा होगी कि यदि ऐसा था तो भारत के सभी राज्यों में संविधान निर्माताओं ने विधान परिषद् की स्थापना क्यों नहीं की ? वास्तव में इस बारे में तथ्य यह है कि संविधान निर्माण के समय कुछ राज्यों में जो उस समय प्रात कहलाते थे परिषद् काम कर रही थी और वे राज्य इस पक्ष में थे कि परिषद् को बनाये रखा जाये अतः यह सिद्धांत स्वीकार कर लिया गया कि उन राज्यों में परिषद् को बने रहने दिया जाये तथा शेष राज्यों में परिषद् न बनाई जायें। इस मामले में संविधान ने राज्यों को यह अधिकार दे ही दिया है कि यदि राज्य चाहे तो सदन के पास यह प्रस्ताव पारित करके भेज सकता है कि उसकी विधान परिषद् तोड़ दी जाय या यदि वह परिषद् नहीं है तो उसका निर्माण किया जायें। इस प्रकार राज्य अपनी इच्छा के अनुसार परिषद् बना या बिगाड़ सकते हैं। यह कोई ऐसी नीति या सांविधानिक महत्व का प्रश्न नहीं कि इसके बारे में समस्त राज्यों के लिये कोई एक सा निर्णय लिया जाता। अनुभव के आधार पर विकास के लिये उसे छोड़ दिया गया है।

दूसरा प्रश्न बहुत महत्वपूर्ण है तथा उसमें कुछ गम्भीर सिद्धांत निहित हैं। संविधान ने संघ में भी दो सदनों की स्थापना की है परन्तु हमने अध्ययन में देखा कि वहाँ भी यद्यपि राज्यसभा को साधारण विधि निर्माण के काम में लोकसभा के समान सत्ता दी गई है तथापि वित्तीय मामलों में लोकसभा की सत्ता अन्तिम मानी गई है। राज्यों में हमारे सदन अर्थात् परिषद् को केवल वित्तीय मामलों में ही नहीं साधारण विधि निर्माण में भी समान सत्ता नहीं दी गई है। इस प्रकार हम देखते हैं कि यहाँ केवल यह प्रश्न ही नहीं है कि विधान परिषद् को विधानसभा के समान सत्ता नहीं दी गई है धरन् एक प्रश्न यह भी है कि उसे वह शक्ति भी नहीं दी गई है जोकि राज्यसभा को संघ में दी गई है।

सबसे पहले हम इस प्रश्न पर विचार करेंगे कि राज्यसभा और विधानपरिषद् को वित्तीय मामलों में कोई सत्ता क्यों नहीं दी गई है। इस बारे में सबसे प्रमुख बात यह है कि ये दोनों सदन परोक्ष निर्वाचन पद्धति से बनते हैं। दोनों के सदस्य जनता के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि नहीं होते हैं। राज्यसभा में राज्य-विधानसभा के निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुने गये प्रतिनिधि होते हैं तथा विधान परिषद् में भी इसी प्रकार अनेक संस्थाओं आदि में चुने हुए लोग आते हैं उन्हें आम जनता नहीं चुनती। लोकतन्त्र का मीढान्त यह है कि जनता के धन पर केवल उन्हीं लोगों की सत्ता चलनी चाहिये जो जनता ने इस काम के लिये प्रत्यक्ष निर्वाचन में चुने हों। यह सिद्धान्त ग्रीस में बहुत समय से प्रचलित था परन्तु इसे ऐतिहासिक महत्व तथा सैद्धान्तिक मान्यता तब प्राप्त हुई जब संयुक्तराज्य अमेरिका के स्वतंत्रता संग्राम के समय प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ और महापुरुष जार्ज वाशिंगटन ने जो अमेरिकन स्वातन्त्र्य

संग्राम के सेनानी और नेता भी थे यह विचार रखा कि "प्रतिनिधित्व के बिना करारोपण नहीं किया जा सकता" (No taxation without representation) उस समय इस सूत्र को अमेरिकन स्वातन्त्र्य संग्राम का मूलमन्त्र स्वीकार कर लिया गया था, जैसे हमारे स्वाधीनता संग्राम में हमारे प्रसिद्ध लोकनायक और महापुरुष लोकमान्य बालगंगाधर तिलक का यह वाक्य हमारा मूलमन्त्र बन गया था कि "स्वराज्य मेरा जन्मसिद्ध अधिकार है और मैं इसे लेकर रहूँगा।"

इस प्रकार वित्तीय प्रस्तावों पर अन्तिम निर्णय करने का अधिकार केवल उन लोगों को ही दिया जा सकता है जो जनता के सीधे रूप से चुने गये प्रतिनिधि हों। विधान परिषद के सदस्य जनता के प्रत्यक्ष प्रतिनिधि नहीं हैं, अतः यह बहुत स्वाभाविक है कि उन्हें वह अधिकार नहीं दिया गया है। यही बात राज्यसभा पर भी लागू होती है।

दूसरा प्रश्न यह है कि जब राज्यसभा और विधानपरिषद दोनों परोक्ष रूप से निर्वाचित सदन हैं तो फिर दोनों के अधिकार समान क्यों नहीं हैं? राज्यसभा सघ-सद का सदन है। वहाँ वह एक महत्वपूर्ण स्थान रखती है, अर्थात् वह सघ-सद में राज्यों की प्रतिनिधि है, संघीय सदन में राज्यों का प्रतिनिधित्व अनिवार्य है जिससे कि राज्यों के हितों की रक्षा हो सके। इस प्रकार राज्यसभा राज्यों के हितों की प्रहरी बन गई है और इसी कारण उसे साधारण विधि निर्माण में लोकसभा के बराबर सत्ता प्राप्त हो गई है अर्थात् दोनों में मतभेद होता है तो दोनों के संयुक्त अधिवेशन में निर्णय किये जाते हैं। इस व्यवस्था से संघीय रचना को सुदृढ़ता प्रदान की गई है। परन्तु विधान परिषद के साथ ऐसी कोई विशेषता लगी हुई नहीं है अतः उसे सामान्यतः एक परोक्ष-निर्वाचित सदन का पद देकर सतोष कर लिया गया है। इसके पीछे एक विचार और भी है, यदि परिषदों को राज्यों में विधान सभाओं के बराबर अधिकार दे दिये जाते तो वे संस्थायें जिनके प्रतिनिधि विधान-परिषद में बैठते हैं राज्य की राजनीति में असाधारण राजनीतिक महत्व प्राप्त कर लेते तथा इसका प्रभाव यह होता कि उनके अपने काम को हानि पहुँचती। उदाहरण के लिये परिषदों में एक तिहाई सदस्यों का निर्वाचन स्थानीय-स्वायत्त संस्थायें करती हैं जैसे नगरपालिका, जिला-परिषद आदि, यदि विधान-परिषद को विधानसभा के बराबर महत्व दे दिया जाये तो ये संस्थायें राज्य की राजनीति का अखाड़ा बन जायेंगी तथा इनका जो प्रधान कार्य है अर्थात् स्थानीय विकास और सेवा उसमें बाधा धायेंगी। इसी प्रकार परिषदों के बारम्बार सदस्य शिक्षकों में से चुने जाते हैं, परिषदों को अधिक सत्ता देने का परिणाम यह हो सकता था कि शिक्षकों के बीच गहरी राजनीति प्रवेश कर जाती और राज्य में शिक्षा के काम को क्षति पहुँचती। इसके अतिरिक्त यदि परिषद को सभा के समान सत्ता दे दी जाती तो एक प्रकार से यह सिद्धान्त स्वीकार कर लिया जाता कि स्थानीय संस्थाओं को राज्य के शासन में भाग लेने का अधिकार है। संविधान के अनुसार यह स्थिति अवाछनीय है क्योंकि राज्य सघ नहीं

है। भारत एक सघ है उसके शासन में राज्यों का भाग लेना सर्वथा उचित और अनिवार्य है, परन्तु राज्यों के शासन में केवल नागरिकों को ही भाग लेने का अधिकार है किसी विशेष संस्था संगठन या व्यक्ति को नहीं।

विधानसभा के अन्य कार्य

विधानसभा विधि निर्माण के अतिरिक्त कुछ काम और भी करती है और उसके ये काम विधि-निर्माण के समान ही महत्वपूर्ण हैं अतः उनका उल्लेख यहाँ आवश्यक है।

विधानसभा राज्य के प्रशासन के नियम भी जनता के प्रति जिम्मेदार होती है। संसदात्मक शासन में जनता अपने प्रतिनिधियों को केवल विधि निर्माण करने के लिये ही नहीं कार्यपालिका कार्य करने के लिये भी सत्ता प्रदान करती है। विधानसभा को विधि बनाने और उन विधियों का आधार पर प्रशासन चलाने का अधिकार है। प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के अपने कार्य की पूर्ति के लिये विधानसभा एक मन्त्रिपरिषद् बनाती है जिसके सदस्य प्रशासकीय विभागों के अध्यक्ष होते हैं तथा प्रशासन का संचालन, नियमन व नियन्त्रण करते हैं। विधानसभा समय समय पर मन्त्रियों से उनके विभागों के बारे में प्रश्न पूछती है तथा मन्त्रिपरिषद् की प्रशासकीय नीतियों पर बाद विवाद व उनकी आलोचना करती है। इस प्रकार जागरूकता और सतर्कता का प्रयोग करके विधानसभा प्रशासन को सदा जागृत और सचेत बनाये रखती है। विधान परिषद् भी प्रशासकीय व दूसरे मामलों पर प्रश्न पूछ सकती है तथा उनकी चर्चा कर सकती है। परन्तु दोनों की शक्तियों में अन्तर केवल इतना ही है कि विधानसभा यदि किसी समय मन्त्रिपरिषद् की नीतियों से असंतुष्ट हो जाय या किसी प्रश्न के उत्तर में उसका समाधान न हो तो वह मन्त्रिपरिषद् के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकती है तथा उसे हटा सकती है जबकि परिषद् को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है।

वास्तव में विधानसभा और विधान परिषद् ऐसे मंच हैं जहाँ वक्तृत्व कला का प्रशिक्षण प्राप्त होता है तथा वे ऐसे महाविद्यालय हैं जहाँ राजनीतिज्ञों का सार्वजनिक समस्याओं के बारे में प्रशिक्षण होता है तथा जहाँ नेतृत्व की पक्ति तैयार होती है। य मदन सूचनालय भी है जहाँ होने वाली चर्चाओं से जनता को राज्य के शासन और नीतियों के बारे में हर प्रकार की सूचनाएँ प्राप्त होती हैं तथा उसका राजनीतिक प्रशिक्षण होता है।

इस प्रकार विधानमण्डल अनेक प्रकार के महत्वपूर्ण कार्य करता है जिनका लोकतन्त्र में बहुत बड़ा स्थान है।

अध्याय २३

विशेष क्षेत्रों की शासन व्यवस्था

‘क्षेत्रीय परिषदे, जम्मू व काश्मीर की शासन व्यवस्था, सध शासित-क्षेत्रों की शासन व्यवस्था, अनुसूचित क्षेत्रों व जन-जातियों का प्रशासन और नियन्त्रण तथा असम के अनुसूचित क्षेत्रों का प्रशासन ।’

क्षेत्रीय परिषदें (Zonal Councils)

भारतीय सभ के एक अधिनियम ने १९५६ में भारत को पांच क्षेत्रों में विभाजित किया—उत्तरी क्षेत्र, मध्यवर्ती क्षेत्र, पूर्वीय क्षेत्र, पश्चिमी क्षेत्र तथा दक्षिणी क्षेत्र ।

उत्तरी क्षेत्र में पंजाब, राजस्थान, जम्मू काश्मीर, दिल्ली और हिमाचल प्रदेश, मध्यवर्ती क्षेत्र में उत्तर प्रदेश और मध्यप्रदेश के राज्य, पूर्वीय क्षेत्र में बिहार, पश्चिमी बंगाल, उड़ीसा, असम, मणिपुर और त्रिपुरा के क्षेत्र, पश्चिमी क्षेत्र में बम्बई और मसूर राज्य तथा दक्षिणी क्षेत्र में आंध्र, मद्रास और केरल राज्य रखे गये हैं ।

उपरोक्त क्षेत्रों में से प्रत्येक में एक-एक क्षेत्रीय परिषद की स्थापना की गई है जिसने निम्न राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत सदस्य होते हैं—संघीय मन्त्रिपरिषद का एक सदस्य जो लिया जाता है, क्षेत्र में सम्मिलित प्रत्येक राज्य का मुख्यमन्त्री, क्षेत्र में सम्मिलित प्रत्येक राज्य से दो अन्य मन्त्री जो राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जाते हैं, यदि किसी क्षेत्र में कोई संघीय प्रदेश है तो उसका एक प्रतिनिधि जो राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किया जाता है तथा पूर्वीय क्षेत्र में विशेषकर असम की जन-जातियों के बारे में उस राज्य के राज्यपाल का एक परामर्शदाता भी एक सदस्य होगा ।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—संघीय मन्त्री क्षेत्रीय परिषद का अध्यक्ष होता है तथा उस क्षेत्र में सम्मिलित प्रत्येक राज्य का मुख्य मन्त्री क्रमशः एक-एक वर्ष के लिए उसका उपाध्यक्ष होता है ।

परिषदों का महत्व—परिषदें अतिनिर्णय-भूतक लोकतन्त्रीय संस्थाएँ नहीं हैं । ये परिषदें सरकारें नहीं हैं, ये केवल मध्यवर्ती संगठन हैं । ये उन प्रश्नों पर विचार करती हैं जो उन्हें उनके सदस्य राज्यों द्वारा सौंपे जाते हैं । इन परिषदों के द्वारा राज्यों के बीच निरुद्धता स्थापित होगी तथा उन्हें आपसी समस्याओं को निबटाने में सुविधा होगी ऐसी आशा की जाती है । अभी तक इन परिषदों ने कोई ऐसा महत्व

पूर्ण कार्य नहीं किया है जो इनके अभाव में न हो पाता। हो सकता है भविष्य में ये अधिक सक्रिय हों।

जम्मू व काश्मीर की शासन व्यवस्था

यों तो जम्मू व काश्मीर भारत के पन्द्रह राज्यों में से एक राज्य है तथापि आरम्भ से ही उसकी स्थिति विशिष्ट रही है। संविधान ने भी उसकी इस स्थिति को स्वीकार किया है। यद्यपि उसका भारत में पूर्ण विलय हो चुका है तथापि अभी तक संविधान के अनेक अंग उस राज्य पर लागू नहीं होते। हम निरन्तर उस दिशा में बढना हैं कि वहाँ भारत का संविधान पूरी तरह से लागू हो सके तथा वह भारत के अन्य चौदह राज्यों के समान ही एक राज्य बने।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि—भारत की स्वाधीनता के समय १५ अगस्त १९४७ को अंग्रेजों ने देशी राज्यों के साथ अपनी सधि को समाप्त करके उनको भी स्वतन्त्र कर दिया था। उस समय जम्मू व काश्मीर एक देशी राज्य था। १५ अगस्त १९४७ तक इस राज्य ने भारत में प्रवेश करने का कोई निर्णय नहीं किया था। उधर पाकिस्तान अपने क्षेत्र के विस्तार की धुन में काश्मीर की भूमि पर आखें गड़ाय बैठा था। वहाँ आजाद काश्मीर सरकार के नाम से एक संगठन का निर्माण किया गया जिसने पाकिस्तानी सेनाओं की सहायता से काश्मीर की मुख्य घाटी पर अक्टूबर १९४७ में आक्रमण किया जिसका परिणाम यह हुआ कि जम्मू काश्मीर के महाराजा ने भारत की सहायता मांगी तथा उस राज्य को भारत में सम्मिलित करने के लिये भारत सरकार से विनती की। भारत सरकार ने इस प्रार्थना को स्वीकार कर लिया तथा अपनी सेनायें काश्मीर की घाटी में भेज दी। भारत-प्रवेश का समर्थन वहाँ के एकमात्र राजनीतिक दल नेशनल कांग्रेस के नेता शेख अब्दुल्ला ने किया।

भारतीय सेनाओं ने पाकिस्तानी आक्रमणकारियों को आगे बढने से तो रोक दिया परन्तु वे उनसे उस क्षेत्र को वापिस न लौटा सकी जिसे कि पाकिस्तानी सेनायें ले चुकी थी क्योंकि भारत सरकार ने जनवरी १९४८ में ही इस प्रश्न को संयुक्तराष्ट्र संघ में रख दिया जिसकी मध्यस्थता के कारण युद्ध रोकने का निर्णय पर अमल करना पड़ा। काश्मीर घाटी का एक बहुत बड़ा भाग अभी तक पाकिस्तानी आक्रान्तियों के अधिकार में पराधीन पड़ा है और भारत के पुरस्कार की राह देख रहा है, परन्तु हमारी अन्तर्राष्ट्रीय नीति शान्तिपूर्ण होने के कारण हम उनके नियम शासन कार्यवाही करने को सोचते नहीं हैं और वह संयुक्तराष्ट्र संघ जिसके न्याय पर विश्वास किये हम बैठे हैं इस मामले में निष्क्रिय और उदासीन है।

भारत प्रवेश और जनता का निर्णय—भारत प्रवेश के समय काश्मीर महाराजा ने भारत में तीन शक्तियाँ हस्तांतरित की थी—(१) प्रतिरक्षा (Defence), (२) वित्त-सम्बन्ध, (३) संचार-परिवहन। भारत का विश्वास आरम्भ से लोकतांत्रिक पद्धति में रहा है और उसने काश्मीर की सरकार को कुछ

दिया था कि काश्मीर के भारत प्रवेश का अन्तिम निर्णय वहाँ की जनता को ही करना होगा। इस दृष्टि से कार्य करने के लिये अक्टूबर १९५० में तत्कालीन काश्मीर सरकार ने यह निर्णय किया कि वहाँ एक संविधान सभा का संगठन किया जाये। मार्च १९५१ में मतदाताओं की सूची बनकर तैयार हो गई तथा उसी वर्ष सितम्बर में संविधान सभा का निर्वाचन आरम्भ हो गया। सभा की प्रथम बैठक ३१ अक्टूबर १९५१ को हुई। इस सभा ने सबसे पहला प्रस्ताव भारत प्रवेश के समर्थन में पारित किया तथा उसकी पुष्टि सर्वसम्मति से की। इस प्रकार भारत सरकार ने काश्मीर की जनता की स्वीकृति लेने का जो वचन दिया था वह पूरा हो गया तथा जम्मू व काश्मीर राज्य सदा-सदा के लिये बंधानिक दृष्टि से भारत का अंग हो गया।

जम्मू काश्मीर का नया विधान—राज्य की संविधानसभा ने १७ नवम्बर १९५६ को सर्व सम्मति से नया विधान स्वीकार किया तथा वह २६ जनवरी १९५७ को राज्य में लागू हो गया। इस विधान के प्रमुख लक्षण इस प्रकार हैं—

(१) जम्मू काश्मीर राज्य भारत का अविभाज्य अंग घोषित किया गया है।

(२) उस राज्य का वह भाग भी जो पाकिस्तान के अवैध अधिकार में है जम्मू व काश्मीर राज्य का अंग घोषित किया गया है।

(३) नागरिकों के मौलिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है।

(४) तथीय संविधान की भाँति इसमें भी राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों का समावेश किया गया है। इनमें निःशुल्क शिक्षा व अनिवार्य, आर्थिक प्रबन्ध आदि के बारे में सिद्धान्त दिये गये हैं।

(५) राज्य का कार्यपाल अधिकारी राज्यपाल के स्थान पर सदरे रियासत बनाया गया है जिसकी नियुक्ति राष्ट्रपति नहीं करता वरन् विधानसभा की कुल शक्तियों के बहुमत में उसका निर्वाचन होता है। उसका कार्यकाल पाँच वर्ष माना गया है। वर्तमान सदरे रियासत युवराज कर्णसिंह राज्य के निर्वाचित अध्यक्ष हैं।

(६) विधानसभा में बहुमत दल का नेता मन्त्रिपरिषद् का निर्माण करता है। राज्य के मुख्यमन्त्री को प्रधानमन्त्री कहा गया है। मन्त्रिपरिषद् की स्थिति अन्य राज्यों जैसी ही है।

(७) राज्य के विधान मण्डल के तीन अंग माने गये हैं—सदरे रियासत, विधानसभा और विधान परिषद्। विधानसभा में १०० सदस्य होते हैं, जिनमें से २५ स्थान पाकिस्तान अधिभूत प्रदेश के लिये रिक्त रखे गये हैं तथा ७५ स्थानों के लिये निर्वाचन होता है।

विधान परिषद् के सदस्यों की संख्या ३६ रखी गई है इनमें से ११ जम्मू से, ११ सदस्य काश्मीर से इस प्रकार २२ सदस्यों का निर्वाचन वहाँ की विधानसभा करती है। शेष १४ स्थानों से ६ का निर्वाचन स्थानीय संस्थाओं के सदस्य करते हैं,

२ का शिक्षक और ६ सदस्यों को मदरे रियासत मनोनीत करता है। यह स्पष्ट कर दिया गया है कि काश्मीर के ११ सदस्यों में से १ सदस्य लद्दाख क्षेत्र में और १ सदस्य वर्गिल क्षेत्र से लिया जायगा।

(८) राज्य का उच्च-न्यायालय पृथक है और वह दूसरे राज्यों की भांति काम करता है।

राष्ट्रपति का साविधानिक आदेश—राष्ट्रपति ने जम्मू व काश्मीर के शासन के बारे में एक साविधानिक आदेश द्वारा निम्न व्यवस्था की है।

भारत का संविधान निम्नलिखित बातों को छोड़कर शेष मामलों में जम्मू व काश्मीर पर लागू होगा —

(१) राज्य के विधानमण्डल की सहमति के बिना समद में कोई ऐसा विधेयक प्रस्तुत नहीं किया जा सकेगा जिसमें उस राज्य का क्षेत्र घटाने, बढ़ाने अथवा नाम या सीमाएँ बदलने का प्रस्ताव हो।

(२) राज्य का कोई निवासी जो पाकिस्तान अधिकृत क्षेत्र में चला गया हो परन्तु राज्य की विधानसभा द्वारा स्वीकृत नियमों के अनुसार सौट कर पुनः उस राज्य में निवास करने लगा हो, भारत का नागरिक समझा जायगा।

(३) राज्य के विधानमण्डल द्वारा पारित निवारक-नन्दी अधिनियम भारतीय संविधान के विरुद्ध होते हुए भी १४ फरवरी १९६३ तक वैधानिक माना जायगा तथा उसे किसी न्यायालय में भ्रंश नहीं घोषित किया जा सकेगा। पांच वर्ष के बाद इस प्रश्न पर पुनः विचार होगा,

(४) राज्य का विधानमण्डल निम्न विषयों पर ऐसी विधियाँ बनाने के लिये भी अधिकृत होगा जो इस संविधान के विपरीत हो और इस प्रकार उसके द्वारा बनाई गई विधियाँ भ्रंश नहीं घोषित की जा सकेंगी —

(क) राज्य के स्थायी निवासियों की परिभाषा

(ख) उन निवासियों को दी जाने वाली ऐसी विशेष सुविधायें जिनके द्वारा वे अन्य व्यक्तियों पर राज्य में पद प्राप्त करने, अचल सम्पत्ति प्राप्त करने, बसने और राज्य द्वारा दी जाने वाली छात्रवृत्ति व अन्य सहायता प्राप्त करने के बारे में नियम बना सकें।

(५) लोकसभा में इस राज्य के प्रतिनिधियों को राष्ट्रपति राज्य के विधानमण्डल की सिफारिश पर मनोनीत करेगा।

(६) उस राज्य में बनाये गये भूमि स्वामित्व सम्बन्धी अधिनियम इस संविधान के विपरीत होने पर भी बंध माने जायेंगे। उस राज्य में बिना प्रतिघन (Compensation) दिये भूमि छीन लेने की जो विधि बनाई गई है उसे किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी।

(७) भारतीय संविधान की सप्तवर्ती सूची के समस्त विषय इस राज्य के लिये राज्य सूची के अन्तर्गत माने जायेंगे।

(८) यह राज्य अवशिष्ट शक्तियों का प्रयोग भी स्वयं ही करेगा और सघ-सूची के कुछ विषय जैसे—खनिज, व्यापार, कम्पनी नियम और जनसंख्या के बारे में स्वयं विधियां बना सकेगा।

(९) इस राज्य के बारे में सकटकाल की घोषणा राष्ट्रपति वहां की सरकार की सहमति से करेगा।

राज्य के कुछ शक्त निरंतर इस बात की चेष्टा कर रहे हैं कि राज्य का भारत के साथ पूर्ण एकीकरण हो सके तथा भारत का संविधान पूर्ण रूप से वहां लागू हो सके। इनमें डेमोक्रेटिक नेशनल काङ्ग्रेस और उसके नेता श्री जी० एम० सादिक के नाम उल्लेखनीय हैं। वे चाहते हैं कि जम्मू व कश्मीर राज्य भारत के दूसरे राज्यों की भांति ही शासित हो।

सघ शासित क्षेत्रों की शासन-स्थवस्था

सघ द्वारा शासित क्षेत्र—संविधान की प्रथम अनुसूची में उन क्षेत्रों का वर्णन इस प्रकार किया गया है जो सीधे सघ के प्रशासन में रहें—दिल्ली, हिमाचल प्रदेश, मणिपुर, त्रिपुरा, अण्डमान निकोबार द्वीप समूह, लकदिव, मिनिकाय तथा अमिनदिव द्वीप समूह।

इन क्षेत्रों के शासन के बारे में संविधान के सातवें खण्ड के अनुच्छेद २३६, २४० और २४१ में बताया गया है कि—

१ यदि ससद कोई और व्यवस्था न करे तो सघीय क्षेत्रों का शासन राष्ट्रपति अपनी समझ के अनुसार ऐसे प्रशासक के द्वारा चलायेगा जिसके पद के बारे में स्वयं राष्ट्रपति निर्णय करेगा तथा जिसकी नियुक्ति भी स्वयं राष्ट्रपति करेगा।

२ राष्ट्रपति किसी क्षेत्र के राज्यपाल को उस राज्य के निकटवर्ती सघीय क्षेत्र का प्रशासन सौंप सकता है। राज्यपाल इस कार्य को अपने मन्त्रिपरिषद से सर्वथा स्वतन्त्र रहकर करेगा, अर्थात् मन्त्रिपरिषद उसमें कोई हस्तक्षेप नहीं करेगी।

३ राष्ट्रपति अन्दमान निकोबार, लकदिव, मिनिकाय व अमिनदिव द्वीप समूह की शांति, प्रगति और सुशासन के लिये नियम बना सकता है। ऐसे नियम ससद के किसी अधिनियम का संशोधन कर सकते हैं या उसे रद्द भी कर सकते हैं परन्तु वे ससद द्वारा बनाई गई विधियों के समान ही लागू किये जायेंगे।

४ ससद इन क्षेत्रों में उच्च-न्यायालयों की स्थापना विधिवत् कर सकेगी या किसी न्यायालय को उच्च न्यायालय घोषित कर सकेगी।

प्रादेशिक परिषदें और परामर्शदात्री समितियाँ—ससद ने १९५६ में एक अधिनियम पारित करके हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा और मणिपुर में से प्रत्येक क्षेत्र में एक प्रादेशिक परिषद की स्थापना की है। हिमाचल प्रदेश में परिषद के सदस्यों की संख्या ४१ है, त्रिपुरा में ३० और मणिपुर में २०। ये सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचित पद्धति के द्वारा व्यापक वयस्क मतधिकार के आधार पर निर्वाचित किये

जाते हैं। परिषद की अवधि ५ वर्ष होती है, इसे एक वर्ष के लिये और बढ़ाया जा सकता है। प्रत्येक प्रादेशिक परिषद में दो सदस्य मध्य सरकार द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। हिमाचल प्रदेश में परिषद के १२ सदस्य हरिजनो में से होने अनिवार्य हैं।

ये परिषदें सीमित क्षेत्रों में नगरपालिका या जिला परिषद की तरह प्रदेश के प्रशासक के नीचे काम करती हैं। हिमाचल प्रदेश में एक उप-राज्यपाल होता है तथा दिल्ली, मणिपुर और त्रिपुरा आदि में चीफ कमिश्नर होता है।

संघ क्षेत्रों के प्रशासन में गृह मन्त्रालय की सहायता के लिये अलग-अलग क्षेत्रों की परामर्शदात्री समितियाँ बनाई गई हैं, इनमें उन क्षेत्रों के मंसद सदस्यों के प्रतिरिक्त कुछ दूसरे लोग भी होते हैं।

दिल्ली क्षेत्र के लिये परिषद के स्थान पर निगम (Corporation) की स्थापना की गई है जिसमें जनता द्वारा ८० सदस्य चुने जाते हैं। ये ८० सदस्य मिलकर ६ वरिष्ठ सदस्यों (Alderman) को चुनते हैं। निगम अपनी नाना समितियों और उपसमितियों के द्वारा अपने कार्य का संचालन करती है। यह अपने लिये एक महापौर (Mayor) और एक उपमहापौर (Deputy Mayor) का निर्वाचन करती है। महापौर का पद बहुत अधिक सम्मान व प्रतिष्ठा का है क्योंकि दिल्ली लोकधानी है। (यहाँ हमने राजधानी के लिये शोकषाची शब्द का प्रयोग किया है क्योंकि अब राजा नहीं लोक का शासन है। राज्य को भी हमारे विचार में राज्य के बजाये प्राग्य कहना चाहिये जिससे प्रजा की सत्ता का बोध हो सके।)

अनुसूचित क्षेत्रों व जन-जातियों का प्रशासन और नियन्त्रण

असम राज्य के प्रतिरिक्त दूसरे राज्यों या संघ क्षेत्रों के अनुसूचित क्षेत्रों और जन-जातियों का प्रशासन व नियन्त्रण किस प्रकार होगा यह सविधान की पाचवी अनुसूची में बताया गया है।

उपमें कहा गया है कि अनुसूचित क्षेत्रों में राज्य की कार्यपालिका सत्ता उन क्षेत्रों के प्रशासन की रीति के बारे में मध्य सरकार की कार्यपालिका के निर्देशन में प्रयोग की जायेगी जब कभी राष्ट्रपति उन क्षेत्रों के प्रशासन के बारे में राज्यपाल से सूचना मागे तभी उसे वह देनी पड़ती है तथा वह उस बारे में राष्ट्रपति के सामने एक वापिक प्रतिवेदन भी प्रस्तुत करता है।

जन-जाति सन्त्रणा परिषद (Tribal Advisory Council) — पाचवी अनुसूची के लखण्ड में कहा गया है कि जिन राज्यों में अनुसूचित क्षेत्र और जन-जातियाँ हैं वहाँ एक-एक जन-जाति सन्त्रणा परिषद की स्थापना की जायेगी। इन परिषद में बीस में अधिक सदस्य नहीं होंगे। इनमें से जहाँ तक सम्भव होगा तीन बीसवाँ सदस्य उस राज्य की विधानसभा के वे सदस्य होंगे जो जन-जातियों के प्रतिनिधि हैं। यदि वह संख्या कम रही तो जन-जातियों के अन्य सदस्यों को परिषद का सदस्य बनाया जायेगा।

जन जाति मन्त्रणा परिषद राज्यपाल को उन मामलों पर परामर्श देती है जिनका सम्बन्ध जन जातियों के कल्याण और उनकी उन्नति से है तथा जो उसे राज्यपाल द्वारा सौंपे जायें।

राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वह परिषद के सदस्यों की सहायता, उनकी नियुक्ति, परिषद के सभापति तथा अन्य पदाधिकारियों और सेवकों की नियुक्ति की रीति उसके अधिवेशनों के संचालन तथा उसकी साधारण प्रक्रिया आदि के बारे में नियम बनाता है।

राज्यपाल की सत्ता—संविधान में कहा गया है कि राज्यपाल जन-जाति मन्त्रणा परिषद के परामर्श में तथा राष्ट्रपति की स्वीकृति लेकर निम्न कार्य कर सकता है—

१ वह भूमि के हस्तांतरण का निषेध कर सकता है या उस पर प्रतिबन्ध लगा सकता है।

२ जन-जातियों के सदस्यों को जिस पद्धति से भूमि बांटी जाती है वह उसका विनियमन कर सकता है,

३ जन-जातियों के सदस्यों को ऋण देने वाले व्यक्तियों के धन्ये का नियमन कर सकता है।

अनुसूचित क्षेत्रों में कौन सी विधियाँ लागू होंगी और कौन सी नहीं यह निश्चय राज्यपाल करता है। इन क्षेत्रों में शान्ति और सुरक्षा के लिये नियम बनाने का अधिकार भी राज्यपाल को है। यह नियम उस समय उस क्षेत्र में लागू सघीय व राज्य की विधियों को रद्द या संशोधित कर सकता है।

अनुसूचित क्षेत्रों की परिभाषा—संविधान ने कहा है कि कौन क्षेत्र अनुसूचित क्षेत्र होंगे यह निश्चय राष्ट्रपति करता है। किसी भी समय राष्ट्रपति अपने आदेशों के द्वारा यह घोषणा कर सकता है कि किसी अनुसूचित क्षेत्र का कोई भाग या पूरा क्षेत्र ही अनुसूचित नहीं रहा वह किसी अनुसूचित क्षेत्र की सीमाओं में परिवर्तन कर सकता है तथा राज्यों की सीमाओं का परिवर्तन होने पर या संधि में किसी नये राज्य के प्रवेश या नये राज्य के निर्माण पर वह किसी अनुसूचित क्षेत्र को किसी राज्य में नये सिरे से सम्मिलित कर सकता है। इसके अतिरिक्त वह इस बारे में अन्य आदेश भी जारी कर सकता है।

संशोधन—इस बारे में हमने जिन नियमों का वर्णन किया है उनका संशोधन समझ किसी भी समय कर सकती है, उसके लिये किसी विशेष प्रक्रिया या विचार बहुमत की आवश्यकता नहीं होती। कोई न्यायालय संसद की इस शक्ति पर प्रतिबन्ध नहीं लगा सकता।

असम के जन-जाति क्षेत्रों का प्रशासन

असम के जन-जाति क्षेत्रों का विवरण संविधान में इस प्रकार दिया गया है—

‘क’ खण्ड

- १ सयुक्त खासी जयन्तिया पर्वत जिला,
- २ गारो पर्वत जिला,
- ३ मिजो जिला
- ४ उत्तर कछार पर्वत,
- ५ मिकिर पर्वत ।

‘ख’ खण्ड

१ उत्तर पूर्वीय सीमान्त क्षेत्र, जिसमें बानीपारा सीमांतक्षेत्र, तिराप सीमान्त क्षेत्र गबोर पर्वत जिला और मिसिमी पर्वत जिला सम्मिलित हैं ।

२ नगा पर्वत-तुएनसांग क्षेत्र ।

स्वशासी जिले और स्वशासी क्षेत्र—उपरोक्त क्षेत्रों में से ‘क’ खण्ड में सम्मिलित क्षेत्रों को स्वशासी जिला (Autonomous District) कहा जायगा । यदि किसी स्वशासी जिले में भिन्न जन जातियां हों तो राज्यपाल सार्वजनिक आदेश के द्वारा स्वशासी जिले को स्वशासी क्षेत्रों (Autonomous Regions) में विभाजित कर सकता है ।

इस बारे में राज्यपाल को बहुत विस्तृत सत्ता दी गई है वह उपरोक्त तालिका के क खण्ड में किसी अन्य क्षेत्र को सम्मिलित कर सकता है उसमें से कोई क्षेत्र निकाल सकता है, नया स्वशासी जिला बना सकता है, किसी स्वशासी जिले के क्षेत्र को बढ़ा सकता है या घटा सकता है दो या अधिक स्वशासी जिलों को या उनके खण्डों को जोड़कर एक स्वशासी जिला बना सकता है तथा किसी स्वशासी जिले की सीमाएँ निश्चित कर सकता है ।

नया स्वशासी जिला बनाने, किसी स्वशासी जिले का क्षेत्र घटाने या बढ़ाने तथा दो या अधिक जिलों को मिलाने के बारे में राज्यपाल सब तक कोई निश्चय नहीं करेगा जब तक कि वह जन-जाति आयोग (जिसका गणन हम पीछे कर चुके हैं) की सिफारिशों पर विचार न कर ल ।

स्वशासी जिला परिषदे (District & Regional Councils) तथा स्वशासी क्षेत्रीय परिषदे—प्रत्येक स्वशासी जिले में एक जिला परिषद होती है जिसमें २४ से अधिक सदस्य नहीं होते । इनमें से कम से कम तीन चौथाई सदस्य वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित किय जाते हैं ।

प्रत्येक स्वशासी क्षेत्र के लिये एक क्षेत्रीय परिषद की व्यवस्था की गई है, इसके बारे में यह नहीं बताया गया कि उसमें कितने सदस्य होंगे तथा उनकी नियुक्ति किस प्रकार होगी । इस बारे में संसद को नियम बनाने का अधिकार दिया गया है ।

स्वशासी जिले का प्रशासन जिला परिषद और स्वशासी क्षेत्र का क्षेत्रीय-परिषद चनाती हैं तथा दोनों की सत्ता अपने अपने क्षेत्र में स्पष्ट कर दी गई है । यदि क्षेत्रीय परिषद चाहे तो वह उस जिला परिषद को जिसमें वह क्षेत्र सम्मिलित

है अपनी सत्ता का कोई अंश हस्तांतरित कर सकती है।

जिला परिषद और क्षेत्रीय परिषद की विधायी सत्ता—अनुसूची में इन विषयों की एक सूची दी गई है जिनके बारे में विधियां बनाने की सत्ता जिला और क्षेत्रीय परिषदों को दी गई है।

इन परिषदों द्वारा पारित विधियां राज्यपाल की स्वीकृति के लिये उस के सामने रखी जायेंगी और जब तक वह उन पर अपनी अनुमति प्रदान न करे तब तक वे लागू नहीं की जा सकती। राज्यपाल की अनुमति मिलने पर वे राजपत्र में प्रकाशित होती हैं तथा प्रभावशाली होती हैं।

इन क्षेत्रों में राज्य-विधानमण्डल द्वारा बनाई गई विधियां किस सीमा तक लागू होंगी यह निश्चित परिपदों करेंगी तथा सघीय विधियों के बारे में राज्यपाल निश्चय करेगा।

राज्यपाल द्वारा नियन्त्रण—यदि राज्यपाल समझता है कि किसी परिषद के किसी काम में भारत की सुरक्षा के लिये संकट उत्पन्न हो सकता है तो वह उसे रोक सकता है तथा आवश्यक समझे तो परिषद के कार्य को अपने हाथ में ले सकता है। राज्यपाल के इस प्रकार के आदेशों को यथाशीघ्र राज्य के विधानमण्डल के सामने विचार के लिये रख दिया जाता है और यदि वह ठीक समझे तो आदेश जारी होने की तिथि से बारह मास के लिये उसे लागू कर सकता है।

राज्यपाल को सत्ता दी गई है कि वह जन-जाति आयोग की सिफारिश के आधार पर इन परिषदों को विघटित कर सकता है। विघटन के तुरन्त पश्चात् ही नई परिषदों के निर्माण का काम शुरू हो जायगा। राज्य का विधानमण्डल किसी विघटित परिषद के तर्क सुनने के बाद यह निर्णय कर सकता है कि उस जिले या क्षेत्र का प्रशासन एक वर्ष के लिये राज्यपाल को दे दिया जाय।

संक्षेप में इस प्रकार इन क्षेत्रों का प्रशासन चलता है। आजकल यह मांग बहुत तेजी के साथ की जा रही है कि जिन क्षेत्रों में स्वशासन की व्यवस्था नहीं की गई है वहां भी उसका प्रबन्ध किया जाय। निश्चय ही देर सवेर से लोकतन्त्रात्मक संस्थाओं का विस्तार वहां भी होगा। परन्तु यह ध्यान रखना होगा कि वह क्षेत्र हमारा भीमावर्ती क्षेत्र है। अतः यह बहुत स्वाभाविक है कि संघ सरकार देश की प्रतिरक्षा की दृष्टि से उस क्षेत्र के प्रशासन पर नियन्त्रण की शक्ति निश्चय ही अपने हाथ में रखेगा जो सर्वथा वाछनीय और उचित है विशेषकर अफ़्ग़ानिस्तान की स्थिति में जब हमारे पड़ोसी चीन के साथ हमारा भीमा-संघर्ष चल रहा है।

ॐ पूर्ण है वह पूरा है यह,

पूर्ण से निष्पन्न होता पूर्ण है

पूर्ण में से पूर्ण को यदि लें निकाल।

• शेष तब भी पूरा ही रहता सदा ॥

अयहिन्द अयजयत